



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2001

---

## **Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund**

Widmer, Thomas ; Rüegg, Erwin ; Neuenschwander, Peter

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-163025>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Widmer, Thomas; Rüegg, Erwin; Neuenschwander, Peter (2001). Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Zürich: Universität Zürich. Institut für Politikwissenschaft.



Universität Zürich  
**Institut für Politikwissenschaft**  
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik

---

**Stand und Aussichten  
der Evaluation  
beim Bund  
(EvalBund)**

**Thomas Widmer,  
Erwin Rüegg und Peter Neuenschwander**

Schlussbericht  
zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei  
vom 9. März 2001



Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Schweizerischen Bundeskanzlei übereinstimmen muss.

# Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	III
1. Einleitung	1
2. Projektbeschreibung	3
2.1. Ausgangslage	3
2.2. Vorstudie	3
2.3. Untersuchungsfragen	3
2.4. Dauer und Kosten der Vorstudie	4
3. Vorgehen und Methodik	5
3.1. Vorgehen	5
3.2. Methodik auf den verschiedenen Untersuchungsebenen	7
3.3. Entwurf des Schlussberichts	8
4. Evaluationsstudien: Erhebung im Bundesamt für Justiz und im Bundesamt für Sozialversicherung	9
4.1. Zielsetzung und Vorgehensweise	9
4.2. Materielle Ergebnisse	10
4.3. Folgerungen im Hinblick auf eine bundesweite Erhebung	18
5. Drei Meta-Evaluationen ausgewählter Evaluationsstudien	19
5.1. Zielsetzung und Vorgehen	19
5.2. Drei Meta-Evaluationen	23
5.3. Folgerungen aus den drei Meta-Evaluationen	27
6. Evaluation in den Ämtern: Institutionelle Einbettung und Wirkungen	29
6.1. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)	29
6.2. Bundesamt für Gesundheit (BAG)	35
6.3. Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)	41
6.4. Bundesamt für Justiz (BJ)	45
6.5. Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	51
6.6. Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)	55
6.7. Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)	60
6.8. Bundesamt für Energie (BFE)	65
6.9. Übersicht über die Evaluationspraxis in acht Bundesämtern	71
7. Nutzung von Evaluationen im Departement und im interdepartementalen Bereich	75
8. Evaluationen bei den Kontrollorganen des Bundes	79
8.1. Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	79
8.2. Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)	80
9. Ergebnisse, Folgerungen und Empfehlungen	80
9.1. Ergebnisse	80
9.2. Folgerungen	85
9.3. Empfehlungen	87

Anhang 1:	Fragebogen zu abgeschlossenen und laufenden Evaluationsstudien	98
Anhang 2:	Tabellen: Erhobene Studien	103
Anhang 3:	Leitfaden (Evaluationsverantwortliche/Amtsdirektionen/ Generalsekretariate	106
Anhang 4:	Liste der Interviewpartner	110
Anhang 5:	Literaturverzeichnis	112

## Kurzfassung

Die Vorstudie ‚Stand und Aussichten der Bund‘ befasst sich mit der heutigen Evaluationspraxis beim Bund. Dabei interessiert knapp zusammengefasst die Fragestellung, wie, wozu und mit welchem Erfolg beim Bund Evaluationen durchgeführt werden. Das Ziel besteht darin, Empfehlungen für die zukünftige Evaluationspraxis zu geben und abzuklären, ob die Durchführung einer Hauptstudie erforderlich ist und wie diese auszugestalten wäre. Die Vorstudie geht dabei auf drei Untersuchungsebenen vor:

**Tabelle 1: Übersicht zu den Evaluationsgegenständen und Vorgehensweisen**

	Gegenstand	Vorgehen
1.	Evaluationsstudien	<ul style="list-style-type: none"><li>• Erhebung der durchgeführten Evaluationen von zwei Ämtern</li><li>• Meta-Evaluationen zu drei Evaluationsstudien</li></ul>
2.	Amtsstellen des Bundes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interviews bei acht Amtsstellen des Bundes</li><li>• Dokumentenanalyse relevanter Unterlagen</li></ul>
3.	(Über)departementaler Bereich	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interviews bei allen Generalsekretariaten und bei Kontrollorganen</li></ul>

Wie der Zusammenstellung entnommen werden kann, konnten in der Vorstudie die empirischen Erhebungen aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht immer in der vielleicht wünschbaren Tiefe und Breite erfolgen. Trotzdem führten die Abklärungen zu ausreichend fundiert abgestützten Ergebnissen. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Evaluationspraxis beim Bund zeichnet sich durch Vielfältigkeit aus. Sowohl Evaluationsverständnis (hinsichtlich Funktion, Qualität etc.) wie Evaluationspraxis (hinsichtlich Umfang, Abläufen, Ressourcen etc.) gestalten sich bei den untersuchten Stellen sehr unterschiedlich.
- Entscheide über die Durchführung einer Evaluation werden vielerorts ohne systematische Grundlagen getroffen. Eine Planung der Evaluationsaktivitäten besteht nur im Ausnahmefall und ist – wenn vorhanden – stark ressortfokussiert ausgerichtet.
- Die für Evaluationen zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung sind einem relativ starken organisatorischen Wandel ausgesetzt, was vermuten lässt, dass sich eine ‚ideale‘ Organisationsform für diese eher neue Aufgabe noch nicht herausgebildet hat.
- Im Vergleich zu früheren Untersuchungen ist eine gewisse Professionalisierung des Evaluationsbereichs eingetreten, auch wenn nach wie vor gewisse Qualitätsmängel vorhanden sind, welche die Aussagekraft aber auch die Nutzbarkeit der Evaluationen einschränken.
- Die Evaluationsfunktion ist häufig noch zu wenig in die relevanten Entscheidungsprozesse eingebunden, was zur Folge hat, dass die Ergebnisse zu wenig genutzt werden (können).
- Fragen rund um die Evaluation werden oft auch als Machtfragen wahrgenommen und verhindern eine gegenstandsangemessene Ausgestaltung der Evaluationsfunktion.

Die aufgrund der Vorstudie abgeleiteten Empfehlungen folgen drei Prinzipien:

- **funktionale Differenzierung:** Die anvisierte Funktion soll die Ausgestaltung der Evaluations-tätigkeiten bestimmen.
- **vertikale und horizontale Koordination:** Die Evaluation ist stärker in horizontaler und vertikaler Richtung zu koordinieren, um nützliche, sparsame und qualitativ überzeugende Ergebnisse zu erzielen.
- **wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung:** Die Ausrichtung der Evaluation soll sich an den zu erwartenden Wirkungen der Evaluationen orientieren, um einen optimalen Einsatz der Evaluation zu erreichen.

Diesen drei Prinzipien folgend werden in der Vorstudie konkrete Empfehlungen auf den drei Ebenen Amt, Departement und überdepartementaler Bereich formuliert.

Die Durchführung einer Hauptstudie wird empfohlen, da die Vorstudie nicht alle Fragen ausreichend tief behandeln konnte. Die Empfehlungen enthalten Vorschläge zu Elementen eines Pflichtenheftes für eine Hauptstudie.



## 1. Einleitung

Aufgrund einer ersten Diskussion in der Bundesverwaltung zur Umsetzung von Art. 170 BV hat die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich am 23. März 2000 den Auftrag erteilt, im Rahmen einer Vorstudie Vorabklärungen zum Thema ‚Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund‘ durchzuführen. Am 14. September 2000 hat die Sektion Planungsfragen der Schweizerischen Bundeskanzlei die Funktion der Auftraggeberin übernommen. Die VKB wurde inzwischen aufgelöst.

Der vorliegende Schlussbericht informiert über das Projekt im allgemeinen und die Vorstudie im besonderen, über das gewählte Vorgehen, über die Ergebnisse der Vorstudie und über die Folgerungen, die daraus gezogen werden.

Bei der Durchführung der Vorstudie konnten wir von der Mitwirkung einer grossen Zahl von Personen aus der Bundesverwaltung profitieren. Besonders jenen Personen, welche sich trotz eng gedrängter Terminkalender für ein Interview zur Verfügung gestellt haben und jenen, die bei der Erhebung der Evaluationsstudien mitgewirkt haben, sind wir zu grossem Dank verpflichtet.

Der Schlussbericht ist folgendermassen aufgebaut: Das Kapitel 2 enthält eine allgemeine Beschreibung des Projektes. In Kapitel 3 wird das für die Vorstudie gewählte Vorgehen vorgestellt. Kapitel 4 befasst sich mit der Erhebung der Evaluationsaktivitäten bei zwei Bundesstellen. In Kapitel 5 wird anhand von drei spezifischen Evaluationsstudien die Qualität der Evaluationen untersucht. Kapitel 6 enthält Abklärungen zur Evaluationspraxis in acht ausgewählten Bundesstellen. Kapitel 7 diskutiert Fragen zur Evaluation auf departementaler Ebene und im überdepartementalen Bereich und Kapitel 8 befasst sich mit den Evaluationsaktivitäten der Kontrollorgane des Bundes. Die in den verschiedenen Untersuchungsteilen erarbeiteten Erkenntnisse werden in Kapitel 9 zusammengefasst und es werden aufgrund dieser Ergebnisse Folgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert. Der Anhang umfasst verschiedene Dokumente zum Vorgehen in der vorliegenden Studie, eine Zusammenstellung erhobener Daten sowie ein Literaturverzeichnis.





## **2. Projektbeschreibung**

Der Auftraggeber hat zuhanden des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich die folgende Beschreibung des Projektes formuliert:

### **2.1. Ausgangslage**

Gemäss Art. 170 der neuen Bundesverfassung obliegt es dem Parlament, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Es ist Aufgabe des Parlaments, die materielle Interpretation von Art. 170 vorzunehmen sowie das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) anzupassen resp. das neue Parlamentsgesetz zu formulieren und die Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Die durch das Parlament zu formulierenden Anforderungen an Wirksamkeitsüberprüfungen für Regierung und Verwaltung sind bisher noch nicht bekannt. Gleichwohl will die Bundesverwaltung für ihre Bedürfnisse Art. 170 BV zum Anlass dafür nehmen, sich zum Stand der bisher entwickelten Evaluationspraxis und ihrer Verwendung sowie zu weiteren Entwicklungsperspektiven eine Übersicht zu verschaffen. Dies dient auch dazu, sich auf künftige Anforderungen seitens des Parlaments im Bereich von Wirksamkeitsüberprüfungen vorzubereiten und in diesem Sinn zu den Grundlagen einer bundesrätlichen Strategie zur Umsetzung von Art. 170 BV beizutragen.

### **2.2. Vorstudie**

Da viele Fragen wie etwa der Umfang durchgeführter Evaluationen, die Sicherstellung von Unabhängigkeit und Qualität von Evaluationen oder die Erwartung an sowie die Verwendung von Evaluationen in den Entscheidungsprozessen unerforscht sind, erachtete es die VKB als nützlich, begleitend zum Erfahrungsaustausch der Amtsdirektionen und Departementsleitungen eine problemorientierte Untersuchung über die Erfolgchancen von Evaluationen durchzuführen. Die Resultate dieser departementsübergreifenden Vorstudie liefert erste Anhaltspunkte für eine allfällig vertiefter durchzuführende Hauptstudie.

### **2.3. Untersuchungsfragen**

Folgende Fragen sollen behandelt werden:

1. In welchem Umfang werden Evaluationen von Massnahmen, Projekten und Programmen in den Ämtern, Departementen und der Bundeskanzlei durchgeführt?
2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um eine erfolgreiche Durchführung von Evaluationen zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen:
  - Aus- und Weiterbildungsangebote für Evaluationsverantwortliche der Bundesverwaltung;
  - Sicherstellung von Qualität und Unabhängigkeit der Evaluation (inkl. entsprechende Konsequenzen für die institutionelle Gestaltung);
  - Integration von Evaluation in Führung und Entscheidungsprozesse der Ämter und Departemente.
3. Wie wird im Rahmen von Entscheidungsprozessen bei Management und Führung der Ämter und Departemente der Nutzen von Evaluationen definiert bzw. welche Erwartungen bestehen?

4. In welchem Ausmass werden Ergebnisse und Empfehlungen von Evaluationen von den Programmträgern sowie von den Departementen und der BK verwendet (Verwendung und Wirkung von Evaluationen in den Entscheidungsprozessen)? - Wie sind Machbarkeit und Nutzen einer „Datenbank Evaluation“ zur Unterstützung der Verwendung von durchgeführten Evaluationen seitens Bundesverwaltung und Parlament zu beurteilen?
5. Welche Bedürfnisse nach Politikevaluationen bestehen im überdepartementalen Bereich eines bundesrätlichen Controlling seitens der Bundeskanzlei und des Eidgenössischen Finanzdepartementes (gemäss Art. 21 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV)?

Die Vorstudie erarbeitet Anhaltspunkte zu diesen Fragen, wobei deren umfassende Beantwortung der Hauptstudie vorbehalten bleiben muss.

Die Vorstudie

- dient als Vorbereitung einer Tagung mit den Amtsdirektionen und den Generalsekretariaten;
- klärt zentrale Fragestellungen zu Zielen und Massnahmen der Institutionalisierung von Evaluation beim Bund;
- bereitet die Akzeptanz im Management für eine allfällig vertieftere Meta-Evaluation bestimmter Bereiche und Probleme vor;
- leistet einen Beitrag zu den Grundlagen für die Entwicklung einer bundesrätliche Strategie zur Umsetzung von Art. 170 BV.

#### **2.4. Dauer und Kosten der Vorstudie**

Die Vorstudie wurde zwischen Mai und Dezember 2000 durchgeführt. Im Februar 2001 fand eine Überarbeitung des Berichts aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen statt. Für die Ausführung der Vorstudie ist ein Kostendach von 48'000.- Franken vereinbart worden.

### 3. Vorgehen und Methodik

#### 3.1. Vorgehen

Eine Analyse der zu bearbeitenden Fragestellung (vgl. oben, Kapitel 2.3.) zeigt, dass sich die Fragen auf insgesamt drei Ebenen bewegen. Es sind dies:

1. Ebene: Evaluationsstudien
2. Ebene: Institutionelle Einbettung und Wirkung von Evaluationen auf Ebene Amt
3. Ebene: (Über)departementaler Bereich

Zur methodischen Umsetzung werden deshalb diese drei Ebenen unterschieden. Im Rahmen verschiedener Abklärungen der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) - vor allem bei Mitgliedern der erwähnten Arbeitsgruppe - hat sich gezeigt, dass im Rahmen der Vorstudie vor allem die 2. Ebene im Vordergrund stehen sollte, ohne aber die beiden anderen Ebenen zu vernachlässigen. Weiter ist zu beachten, dass die drei dargelegten Ebenen vielfältige Interdependenzen aufweisen, die im Untersuchungsverlauf im Sinne von Synergiegewinnen genutzt werden sollten. Die Ausrichtung der Fragestellung legt zudem nahe, einer multimethodischen Vorgehensweise zu folgen.

Aufgrund dieser Überlegungen sind folgende Instrumente für die Umsetzung der Vorstudie bestimmt worden:

- **Mit Schwerpunkt auf der 1. Ebene:**
  - Standardisierte Erhebung durchgeführter Evaluationsstudien
  - Analyse ausgewählter Evaluationen im Sinne einer punktuellen Meta-Evaluation
- **Mit Schwerpunkt auf der 2. Ebene:**
  - Leitfadeninterviews mit Vertretern von Amtsdirektionen und Evaluationsdiensten
  - Analyse von Dokumenten zur amtspezifischen Evaluationspraxis
- **Mit Schwerpunkt auf der 3. Ebene:**
  - Leitfadeninterviews mit Vertretern der Generalsekretariate und der Kontrollorgane des Bundes

Angesichts der finanziellen und zeitlichen Restriktionen, die im Rahmen der Vorstudie zu berücksichtigen waren, drängten sich Teilerhebungen auf, die sich auf eine gezielte Auswahl von Evaluationsstudien (Ebene 1) und Bundesstellen (Ebene 2) beschränkt. Die Auswahl der Amtsstellen erfolgte in Absprache mit der Auftraggeberin und der erwähnten Arbeitsgruppe. Nachstehende Tabelle zeigt auf, welche Stellen dabei berücksichtigt wurden.

**Tabelle 2: Übersicht über die ausgewählten Amtsstellen**

Dept.	Amtsstelle	Abkürzung	Erfassung Studien	Interviewte Personen
<b>EDA</b>	Generalsekretariat	GS EDA	Nein	1
	Direktion für Entwicklung & Zusammenarbeit	DEZA	Nein	4
<b>EDI</b>	Generalsekretariat	GS EDI	Nein	2
	Bundesamt für Gesundheit	BAG	Nein	2
	Bundesamt für Sozialversicherung	BSV	Ja	3
<b>EJPD</b>	Generalsekretariat	GS EJPD	Nein	1
	Bundesamt für Justiz	BJ	Ja	4
<b>VBS</b>	Generalsekretariat	GS VBS	Nein	1
<b>EFD</b>	Generalsekretariat	GS EFD	Nein	1
	Eidgenössische Finanzverwaltung	EFV	Nein	4
<b>EVD</b>	Generalsekretariat	GS EVD	Nein	1
	Staatssekretariat für Wirtschaft (Wirtschaftspolitische Grundlagen)	seco	Nein	5
	Bundesamt für Landwirtschaft	BLW	Nein	4
<b>UVEK</b>	Generalsekretariat	GS UVEK	Nein	1
	Bundesamt für Energie	BFE	Nein	2
<b>Weitere</b>	Sekretariat Geschäftsprüfungskommissionen Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle	GPK/PVK	Nein	2
	Eidgenössische Finanzkontrolle	EFK	Nein	2

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sind auf den drei Ebenen folgende Stellen ausgewählt worden:

- Ebene 1:
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)
  - Bundesamt für Justiz (BJ)
- Ebene 2:
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
  - Bundesamt für Gesundheit (BAG)
  - Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)
  - Bundesamt für Justiz (BJ)
  - Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
  - Staatssekretariat für Wirtschaft / Wirtschaftspolitische Grundlagen (seco)
  - Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
  - Bundesamt für Energie (BFE)
- Ebene 3:
- alle Generalsekretariate (GS)
  - Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
  - Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)
  - Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)

Für die Auswahl der Amtsstellen (Ebene 2) waren folgende Aspekte ausschlaggebend:

- Aktivitäten im Evaluationsbereich,
- Unterschiedlichkeit der Modelle der institutionellen Einbettung der Evaluationsfunktion und
- Berücksichtigung möglichst vieler Departemente.

Für die Ebene 1 wurden zwei Ämter ausgewählt, die auch auf der Ebene 2 vertreten sind, um das Synergiepotential nutzen zu können.

### **3.2. Methodik auf den verschiedenen Untersuchungsebenen**

Auf der *ersten Untersuchungsebene* sind zwei separate Untersuchungsteile ausgeführt worden:

- Erhebung der durchgeführten Evaluationsstudien beim BJ und BSV und
- drei Meta-Evaluationen zu ausgewählten Evaluationsstudien.

Die in diesen beiden Untersuchungsteilen verfolgten Vorgehensweisen werden in den entsprechenden Kapiteln (Kapitel 4 und 5) detaillierter erläutert.

Auf der *zweiten Untersuchungsebene* wurden Leitfadeninterviews mit Vertretern der Direktionen der ausgewählten Stellen sowie mit den für die operative Umsetzung der Evaluationen bei diesen Stellen Verantwortlichen geführt. Ergänzt wurden die Informationen aus den Interviews mit Dokumenten, die hinsichtlich der Untersuchungsfragen relevante Informationen enthalten.

Die gleiche Vorgehensweise wurde auch für die *dritte Untersuchungsebene* gewählt, wobei hierfür Gespräche einerseits mit Vertretern aller sieben Generalsekretariate und andererseits mit Vertretern der im überdepartementalen Bereich tätigen Kontrollorgane (EFK, GPK, PVK) geführt wurden.

Die diesen Interviews zugrundeliegenden Leitfaden finden sich im Anhang 3. Die Gespräche wurden jeweils durch zwei Personen des Instituts für Politikwissenschaft durchgeführt und dauerten zwischen einer und zwei Stunden. Die Gespräche wurden auf Tonband festgehalten und im Anschluss durch einen der Gesprächsführenden protokolliert. Die zweite Person überprüfte anschliessend das Protokoll im Hinblick auf seine Übereinstimmung mit den Gesprächsinhalten. Es wurde aus forschungsökonomischen Gründen darauf verzichtet, Wortprotokolle zu erstellen. Vielmehr halten die erstellten Protokolle die in unseren Augen wesentlichen Aussagen aus den Interviews fest. Es handelt sich somit um eine zusammenfassende Protokollierung.

Es wurden insgesamt mit vierzig Personen Interviews durchgeführt. Eine Liste der interviewten Personen findet sich im Anhang 4 zu dieser Studie.

Aufgrund der in der Dokumentenanalyse und in den Leitfadeninterviews erhobenen Informationen wurde für jede ausgewählte Amtsstelle, für die Generalsekretariate und die Kontrollorgane im Hinblick auf die zu bearbeitende Fragestellung ein Bericht erstellt (siehe Kapitel 6, 7 und 8).

Die Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungsebenen wurden sodann im Hinblick auf die Untersuchungsfragen zusammengefasst. Dabei wurde den zwischen den Untersuchungsebenen bestehenden Interdependenzen besondere Beachtung geschenkt. Aufgrund der Ergebnisse wurden schliesslich in Kapitel 9 Folgerungen materieller Art – soweit sie aufgrund der Vorstudie möglich sind – wie auch im Hinblick auf eine zukünftige Hauptstudie abgeleitet.

### **3.3. Entwurf des Schlussberichtes**

Ende Dezember 2000 wurde ein Entwurf des Schlussberichts erstellt. Dieser richtete sich ausschliesslich an die Auftraggeberin, die Schweizerische Bundeskanzlei. Weiter erhielten die acht ausgewählten Amtsstellen, die jeweils sie direkt betreffenden Abschnitte des Berichtes zur Stellungnahme.

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurde der Bericht im Februar 2001 einer Überarbeitung unterzogen, die in den definitiven Schlussbericht mündete.

## **4. Evaluationsstudien: Erhebung im Bundesamt für Justiz und im Bundesamt für Sozialversicherung**

### **4.1. Zielsetzung und Vorgehensweise**

Dieser Untersuchungsteil verfolgt die Absicht, die Machbarkeit einer Erhebung der Evaluationsstudien für die gesamte Bundesverwaltung abzuklären und zu prüfen, wie ein praktikables Informationssystem für die Evaluationsaktivitäten des Bundes auszugestalten wäre. Die materiellen Ergebnisse dieser Erhebung beziehen sich ausschliesslich auf die Evaluationsaktivitäten der zwei ausgewählten Amtsstellen und lassen keine Aussagen über die Evaluationspraxis bei der gesamten Bundesverwaltung zu.

Bisher sind unseres Wissens zwei flächendeckende Erhebungen zu Evaluationen beim Bund durchgeführt worden.<sup>1</sup> Im Jahre 1989 wurde eine entsprechende Bestandsaufnahme im Auftrag der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL) gemacht (siehe Zimmermann et al. 1989; vgl. dazu AGEVAL 1991). Diese Erhebung identifizierte für den Zeitraum von 1979 bis 1989 164 Studien, zu denen verschiedene Angaben eingeholt worden sind.

Für eine zweite Erhebung im Jahre 1996 zeichnete das Bundesamt für Justiz (BJ) verantwortlich. Darin werden für die Jahre 1991 bis 1995 insgesamt 534 Evaluationsstudien ausgewiesen. Die erhobenen Angaben pro Studie beschränken sich auf Autorentschaft, Titel und Fundstelle der Studie (Bundesamt für Justiz 1996 und Bussmann 1996).

Beide Projekte konzentrierten sich auf die Erhebung bereits abgeschlossener Studien. Für unsere Zwecke schien es angemessen, auch Studien zu erfassen, die zum Erhebungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren. Erhoben wurden alle zwischen 1996 und heute abgeschlossenen bzw. in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien, bei denen die beiden ausgewählten Ämter entweder als Auftraggeber oder als Mitfinanzierer beteiligt sind/waren.

Unter Evaluation wird in der vorliegenden Erhebung eine Studie definiert, die Wirkungen von Gesetzen, Programmen, Projekten oder Massnahmen systematisch untersucht, dabei ein empirisches Vorgehen wählt und bewertende Aussagen über Erfolg bzw. Misserfolg macht. Blosser Zustandsbeschreibungen einer Situation (z.B. im Rahmen eines Monitoring) oder Szenarien, die nicht auf empirischen Grundlagen beruhen, sind im Sinne dieser Definition keine Evaluationen.

Es war von vornherein klar, dass trotz dieser Definition eine Abgrenzung etwa zwischen Forschungsprojekten und Evaluationsstudien nicht immer einfach sein würde. Diesbezügliche Unsicherheiten wurden im Kontakt mit den für das Ausfüllen der Fragebogen verantwortlichen Personen besprochen. Auch die Abgrenzung zwischen einer Evaluation und einem Rechenschaftsbericht stiess in einzelnen Fällen auf Schwierigkeiten. Eine der Erkenntnisse, die aus der Umfrage resultiert, ist denn auch, dass bei einer allfälligen Folgerhebung der Begriff 'Evaluation' noch präziser umschrieben und gegenüber anderen Instrumenten abgegrenzt werden muss.

---

<sup>1</sup> Eine dritte Erhebung wurde Ende 2000 im Auftrag der GPK durch die Schweizerische Bundeskanzlei vorgenommen. Sie dient dazu, gegenüber dem Parlament die im Jahre 2000 beim Bund durchgeführten Evaluationen auszuweisen. Die Erhebung soll sich auf Evaluationsberichte beschränken, die im Berichtsjahr fertiggestellt wurden und die sich auf politisch wichtige Geschäfte beziehen. Die erhobenen Angaben sollen ab 2000 neuer Bestandteil des Geschäftsberichtes des Bundesrates werden. Ab 2002 wünscht die GPK zudem, dass den Jahreszielen des Bundesrates in Form eines neuen Anhangs eine Liste mit den geplanten Evaluationen beigelegt wird.



Der für die Erhebung verwendete Fragebogen gliedert sich in vier Teile (vgl. Anhang 1). Im ersten Teil geht es um verschiedene administrative Daten im Zusammenhang mit den einzelnen Evaluationsstudien. Erfasst wurden beispielsweise der Titel der Evaluationsstudie, die zuständige Bundesstelle, der Evaluator, Beginn und Ende der Evaluation usw. Im zweiten Teil des Fragebogens geht es um den Evaluationsgegenstand und die Beschreibung der bearbeiteten Fragestellung(en). Im dritten Teil stehen Fragen der Ausrichtung und Methodik im Vordergrund. Dabei fragten wir beispielsweise nach den angewendeten Instrumenten der Datenerhebung, nach den Formen der Datenauswertung (quantitative und/oder qualitative Verfahren), aber auch nach dem Zweck und der Ausrichtung der Evaluationsstudien. Der vierte und letzte Teil schliesslich behandelt die Produkte der Evaluationsstudien und die Verbreitung der Evaluationsergebnisse. Fragen nach der Publikation bzw. Zugänglichkeit der Evaluationsschlussberichte und nach der Valorisierung stehen in diesem Schlussteil im Vordergrund.

Um den Aufwand für das Ausfüllen des Fragebogens zu minimieren, wurde der Umfang des Fragebogens mit 21 Fragen möglichst gering gehalten. Zudem handelt es sich bei den meisten Fragen um geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Bei den offenen Fragen handelt es sich in der Regel um leicht zugängliche administrative Daten.

Eine weitere Massnahme zur Minimierung des Erhebungsaufwandes bestand darin, die Fragebogen so weit wie möglich durch das Institut für Politikwissenschaft vorauszufüllen. Die dazu notwendigen Angaben besorgten wir uns über zur Verfügung stehende Informationsmittel, wie den Schweizerischen Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften (SIDOS), Homepages der Bundesstellen und schriftliche Unterlagen. Die mit den öffentlich zugänglichen Informationen vorausgefüllten Fragebogen wurden in elektronischer Form an die verantwortlichen Personen im BSV (Bruno Nydegger, Martin Wicki) und BJ (Werner Bussmann, Renate Clémenton) zur Vervollständigung geschickt.<sup>2</sup> Die ausgefüllten Fragebogen wurden schliesslich durch uns in einer Excel-Datei erfasst und univariat ausgewertet.

## **4.2. Materielle Ergebnisse**

Im Rahmen der Piloterhebung bei den zwei Amtsstellen konnten insgesamt 34 Evaluationsstudien erfasst werden. 14 davon stammen aus dem BSV. Weitere sechs bis sieben in die Untersuchungsperiode fallende Evaluationen des BSV-Bereiches konnten leider nicht rechtzeitig ausgefüllt werden. Zwanzig Evaluationsstudien stammen aus dem BJ, 15 davon aus dem Bereich 'Modellversuche' der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug, die fünf weiteren Studien aus dem Bereich 'Opferhilfe'.

Im Folgenden werden die wichtigsten Angaben aus der Erhebung ausgewertet und kommentiert. Eine Auswahl der erhobenen Daten findet sich in tabellarischer Form in Anhang 2.

### **4.2.1. Dauer der Evaluationsstudien**

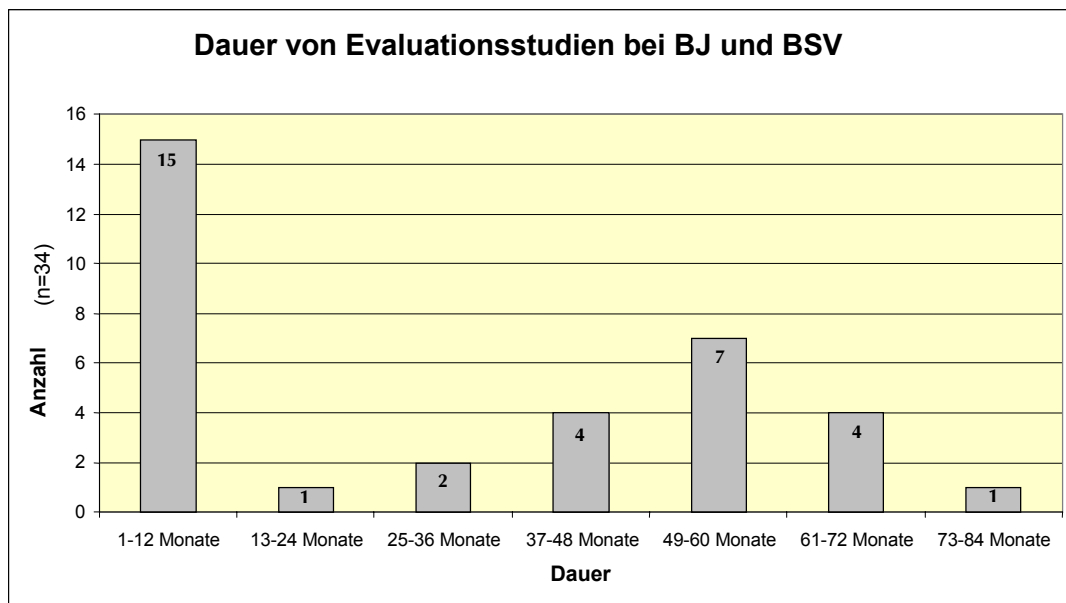
Für die Ausführung der von uns erhobenen 34 Evaluationsstudien in den beiden Ämtern benötig(t)en die Evaluatoren durchschnittlich 26.5 Monate. Die minimale Dauer einer Evaluation beträgt vier Monate, die maximale über sechs Jahre. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, handelt es sich doch bei noch nicht abgeschlossenen

---

<sup>2</sup> Für die Kooperationsbereitschaft möchten wir uns bei diesen Personen herzlich bedanken.

Evaluationen bei der Angabe über das vorgesehene Evaluationsende nicht selten um ein Datum, das während der Untersuchung noch korrigiert werden muss. Erst eine nachträgliche Auswertung könnte Aufschluss über die effektive Bearbeitungsdauer von Evaluationen geben.

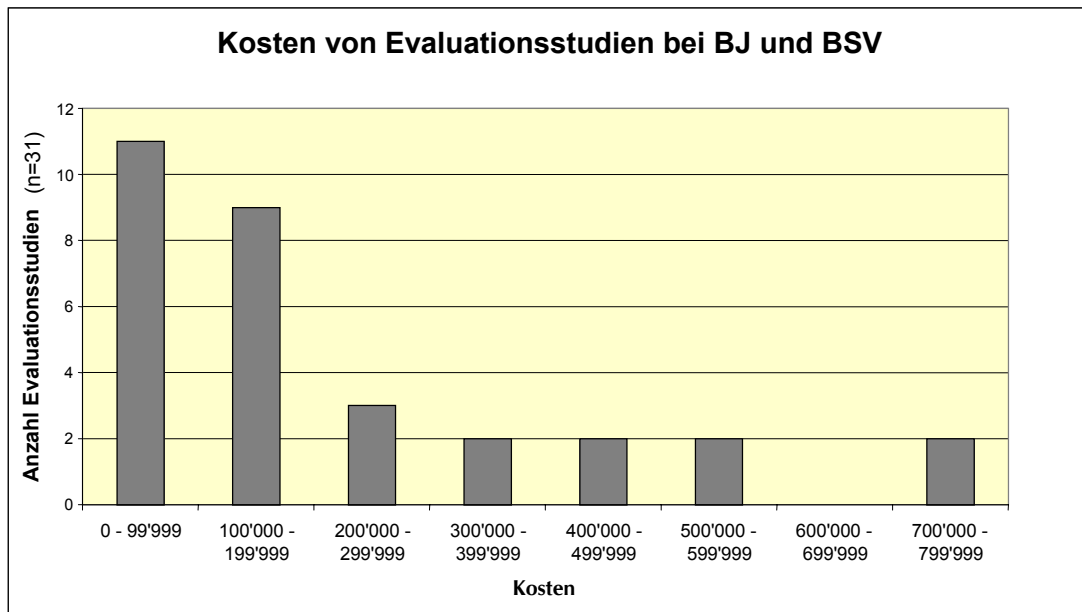
Die nachfolgende Darstellung verdeutlicht, dass es sich bei den erhobenen Evaluationsstudien am häufigsten (15) um kürzere Aufträge von maximal einem Jahr Dauer handelt. Eine weitere Häufung (7) findet sich bei Evaluationsstudien, die zwischen vier und fünf Jahren dauern.



#### **4.2.2. Finanzielles Volumen der Evaluationsstudien**

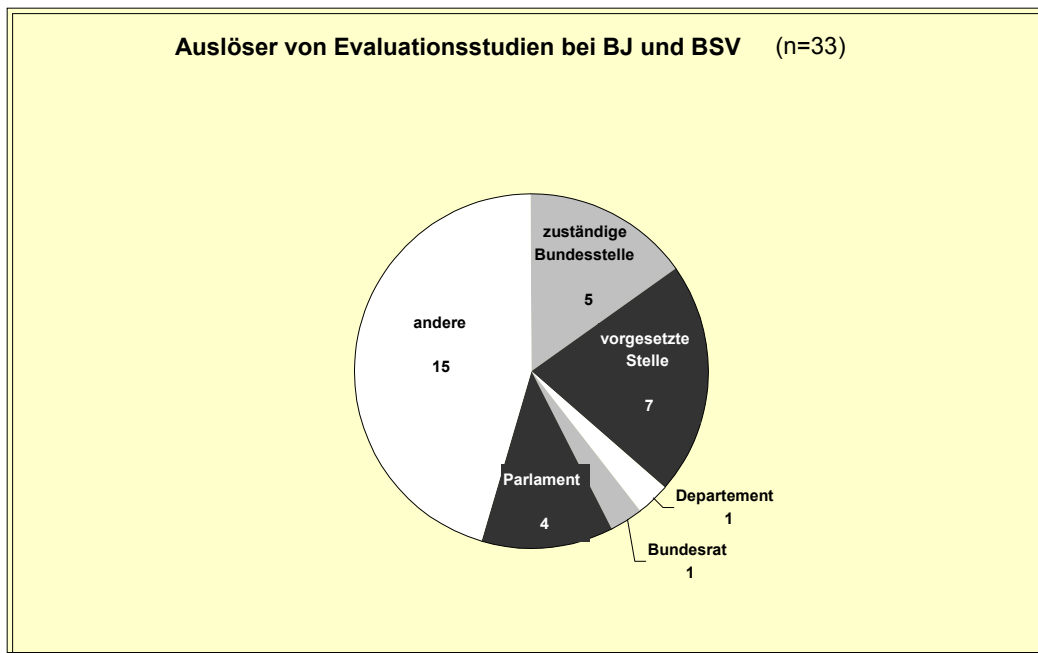
Eine vom BSV oder BJ (mit)finanzierte Evaluation kostet durchschnittlich rund 220'000 Franken. Im Minimum betragen die Kosten einer Evaluation 15'000, im Maximum 793'500 Franken. Ein Blick auf das folgende Balkendiagramm zeigt, dass eine grosse Zahl von Evaluationsstudien (11) unter 100'000 Franken kosten. Neun weitere Studien kosten zwischen 100'000 und 200'000 Franken. Studien, die Kosten von über 200'000 Franken verursachen, sind bei diesen beiden Ämtern eher selten.

Auch bei dieser Auswertung darf nicht vergessen werden, dass sich viele der erhobenen Evaluationsstudien noch in der Phase der Durchführung befinden und deshalb deren effektive Kosten erst nach Abschluss der Untersuchungen ermittelt werden können. Die finanziellen Angaben beziehen sich dabei auf die externen Kosten. Der verwaltungsinterne Aufwand (z.B. für Datenaufbereitung, Interviews, Mitarbeit in Begleitgruppen usw.) wurde wegen des damit verbundenen Erhebungsaufwandes nicht ermittelt.



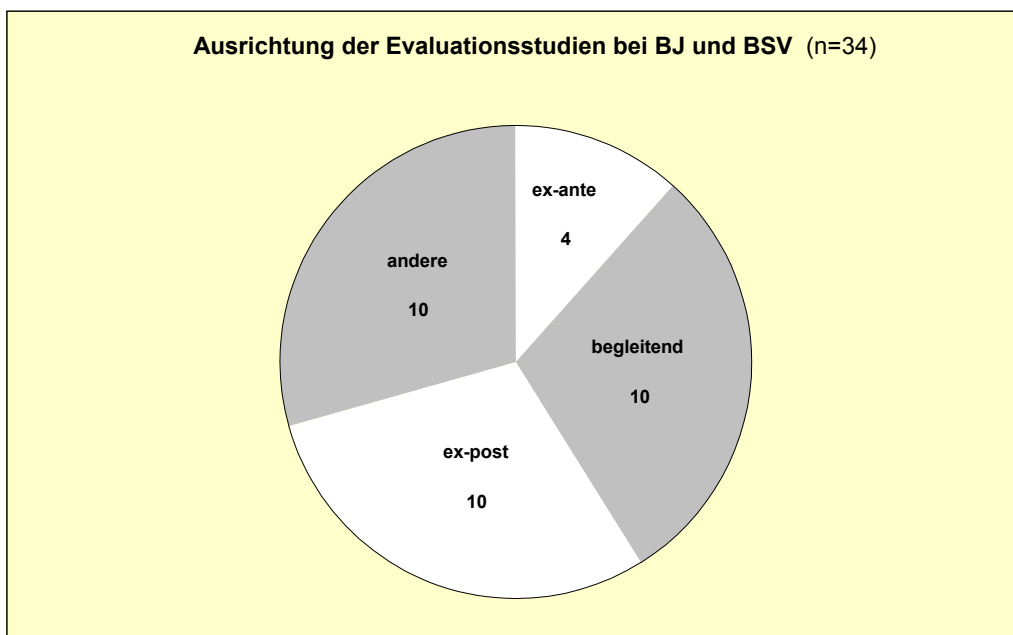
#### **4.2.3. Auslöser der Evaluationsstudien**

Als Auslöser von Evaluationen kommen verschiedene Akteure in Frage. In unserer Erhebung wurden folgende Akteurkategorien unterschieden: für die Evaluation zuständige Bundesstelle, vorgesetzte Stelle, Departement, Bundesrat und Parlament. Die nachfolgende Darstellung verdeutlicht, dass viele Evaluationen bei den beiden Ämtern aufgrund von Wünschen und Aufträgen der vorgesetzten Stelle (7) oder der zuständigen Bundesstelle (5) ausgelöst werden. Bundesrat und Departement spielen als Auftraggeber von Evaluationen nur eine untergeordnete Rolle (je 1). Die meisten Evaluationsstudien fallen unter die Kategorie ‚andere‘. Dabei handelt es sich um die 15 Studien aus dem Bereich ‚Modellversuche‘ des Bundesamtes für Justiz. Wie die diesbezügliche Darstellung des Evaluationsarrangements verdeutlicht, prüft und genehmigt die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug des Bundesamtes für Justiz resp. der Fachausschuss zwar die Modellversuche und deren Auswertung und leistet finanzielle Unterstützungsbeiträge. Auslöser der Modellversuche und deren Auswertung sind jedoch die kantonalen Projektleitungen (vgl. Kapitel 6.4.)



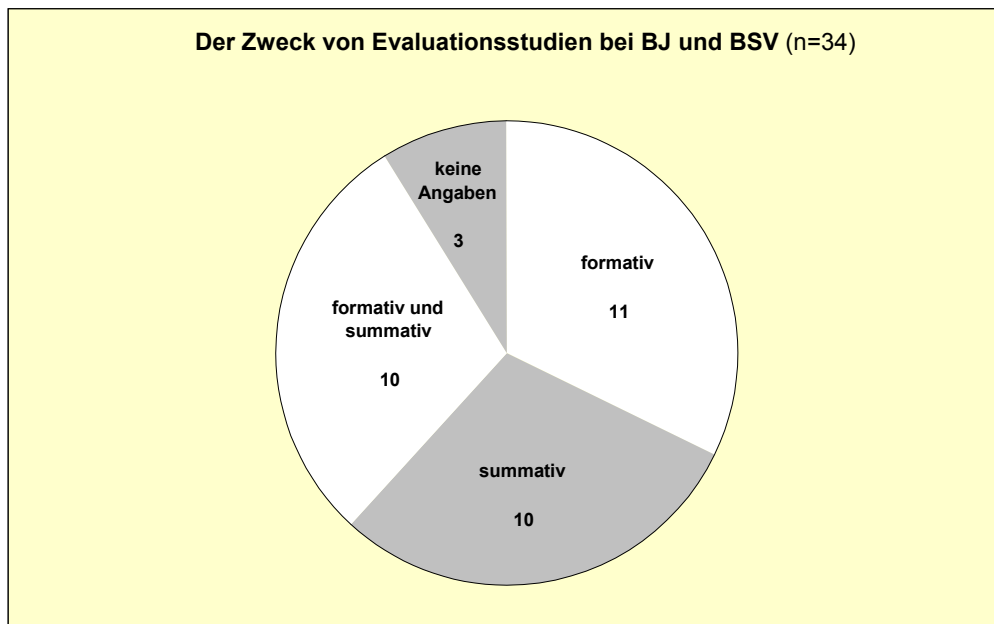
#### 4.2.4. Die zeitliche Ausrichtung der Evaluationsstudien

Evaluationen können ex-ante (prospektiv), begleitend oder ex-post (retrospektiv) ausgerichtet sein. Während es sich bei ex-ante Evaluationen um Wirkungs*prognosen* handelt, stellen ex-post Evaluationen Wirkungserhebungen dar. Die folgende Darstellung verdeutlicht, dass ex-ante Evaluationen im BSV und im BJ nur eine untergeordnete Rolle spielen (4). Von grösserer Bedeutung sind begleitende und ex-post Evaluationen (je 10). In die Kategorie 'andere' fallen diejenigen Evaluationsstudien, bei denen mehr als eine Antwortmöglichkeit angekreuzt wurde.



#### 4.2.5. Der Zweck der Evaluationen

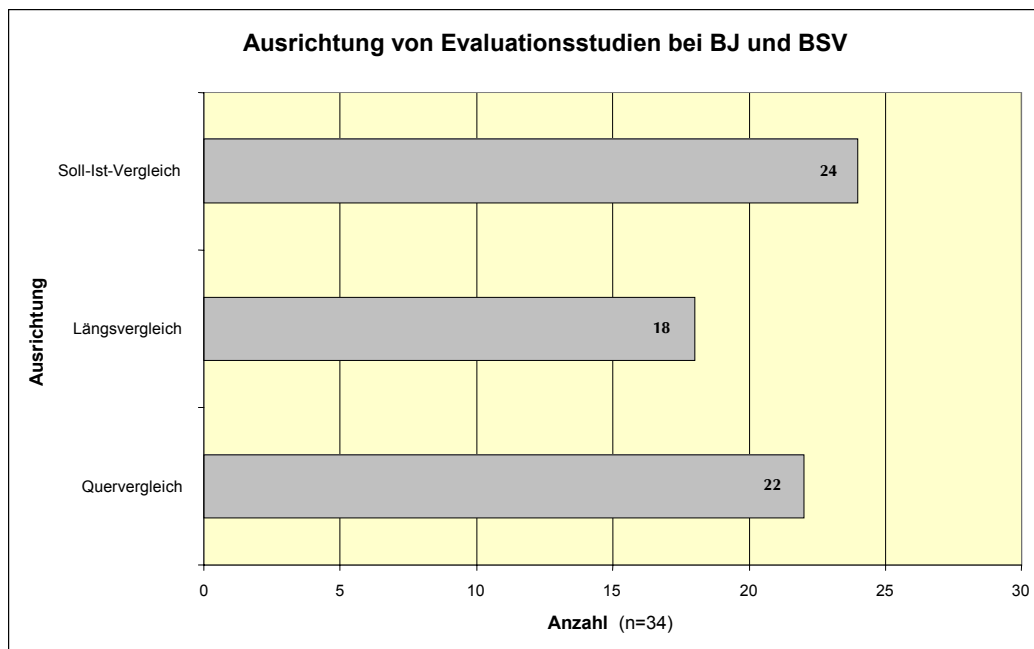
In Frage 13 erkundigten wir uns beim BJ und beim BSV nach dem Zweck der Evaluationsstudien. Zwei Antwortmöglichkeiten standen bei der Beantwortung dieser Frage zur Verfügung: formativ (Verbesserung des Gegenstandes der Evaluation) sowie summativ (abschliessende Bewertung für Berichterstattung). Wie die untenstehende Darstellung zeigt, wurden die beiden Antwortmöglichkeiten als Evaluationszweck etwa gleich häufig angegeben (formativ: 11, summativ: 10). Gleichzeitig Formative und summative Ziele verfolgen weitere zehn Evaluationen. Keine Angaben zu dieser Frage wurden in drei Fragebogen gemacht.



#### 4.2.6. Die Vergleichsebenen der Evaluationsstudien

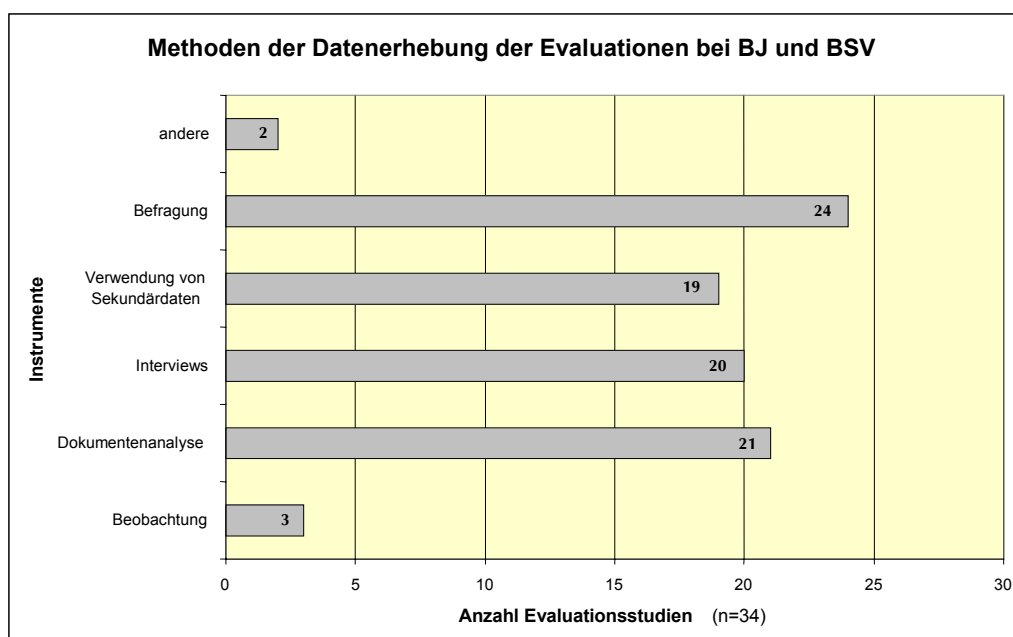
In der Evaluationsforschung stehen für Vergleiche grundsätzlich drei Untersuchungsanlagen zur Verfügung: Quer-, Längs- sowie Soll-Ist-Vergleiche. Bei Querschnittanalysen werden die Untersuchungsobjekte zu einem bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum erfasst (synchrone Vergleiche). Bei Längsschnittanalysen wird derselbe Gegenstand über die Zeit hinweg untersucht. Seine Entwicklung wird über genau identifizierbare Phasen hinweg beobachtet (diachrone Vergleiche). Eine weitere Vergleichsmöglichkeit stellt schliesslich der Soll-Ist-Vergleich dar, bei dem ein Vergleich zwischen der Zielsetzung und dem beobachteten Zustand erfolgt.

Die Auswertung der diesbezüglichen Frage 14 zeigt, dass die Mehrheit der Evaluationen (24) einen Soll-Ist-Vergleich anstreben. Doch auch Quervergleiche spielen in den BSV- und BJ-Evaluationen eine namhafte Rolle (22). Längsvergleiche sind von etwas geringerer Bedeutung (18).



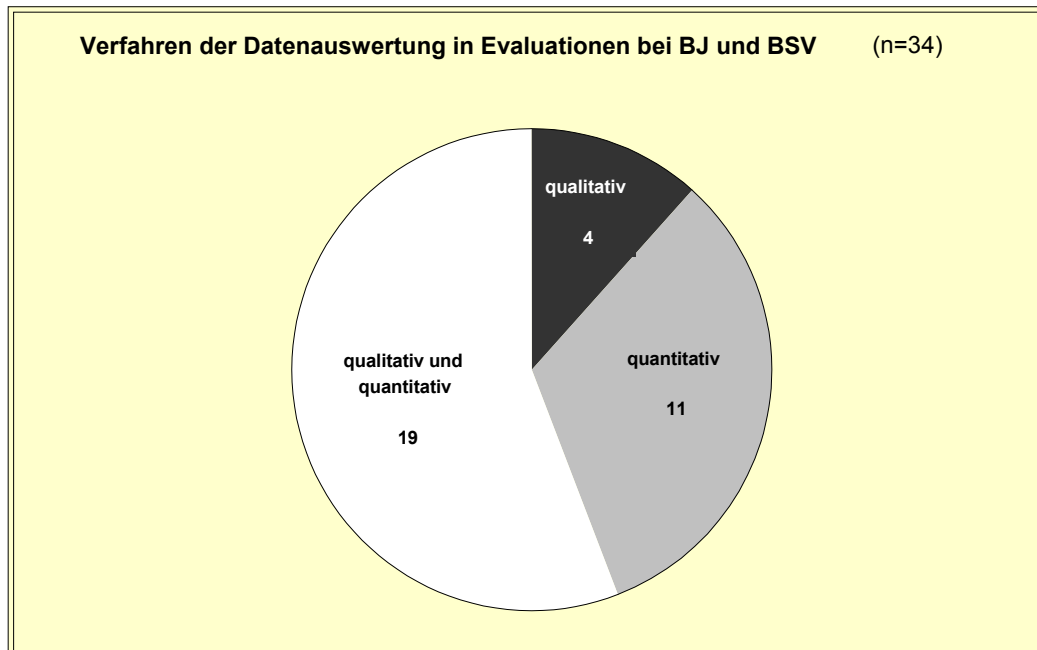
#### 4.2.7. Instrumente der Datenerhebung

Für die Datenerhebung stehen Evaluatoren verschiedene Instrumente zur Verfügung. Am häufigsten wird in den 34 erfassten Evaluationsstudien der beiden Bundesstellen mit standardisierten Befragungen gearbeitet (24). Auch Dokumentenanalysen (21), Interviews (20) und die Verwendung von Sekundärdaten (19) werden als Datenerhebungsinstrumente häufig eingesetzt. Während diese vier Erhebungsmethoden sehr oft zur Anwendung gelangen, spielt das Instrument ‚Beobachtung‘ nur gerade bei drei der erfassten Evaluationen eine Rolle.



#### 4.2.8. Formen der Datenauswertung

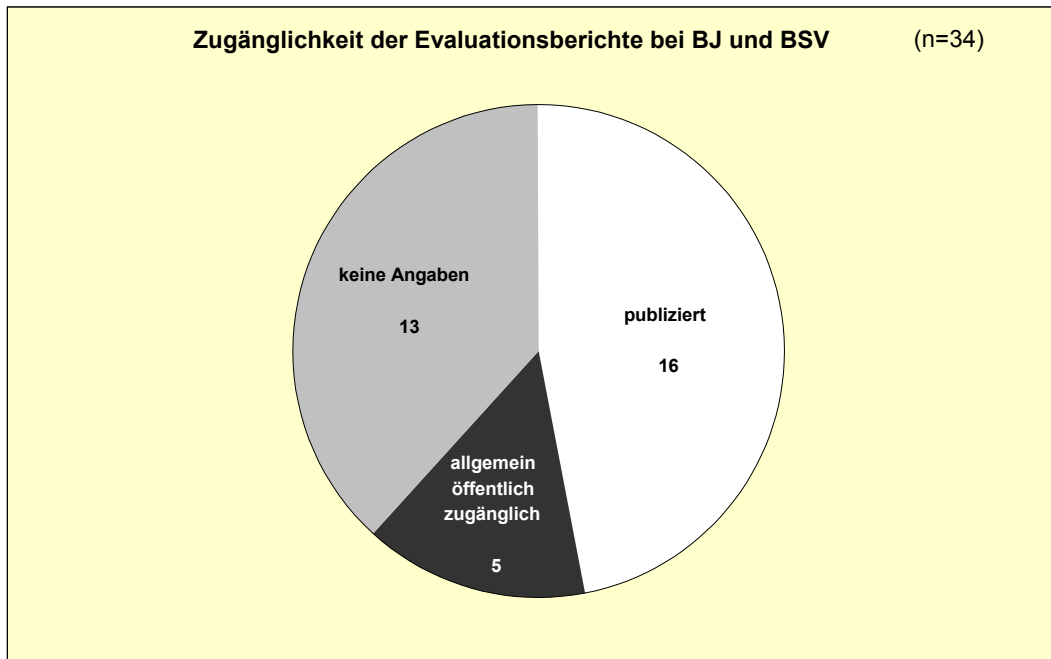
Liegen die Daten einmal vor, können sie entweder mit qualitativen Verfahren (z.B. Textinterpretation) oder mit quantitativen Verfahren (z.B. statistische Analyse) ausgewertet werden. Natürlich können in einer Evaluation auch beide Auswertungstypen angewendet werden. Das untenstehende Kreisdiagramm verdeutlicht, dass in einer Mehrzahl der Fälle bei BJ und BSV tatsächlich beide Auswertungsformen verwendet werden (19). Ausschliesslich quantitative Verfahren wurden in elf Fällen eingesetzt. Seltener ist bei den hier erfassten Evaluationen die alleinige Verwendung von qualitativen Auswertungsverfahren (4).



#### 4.2.9. Publikation bzw. Zugänglichkeit der Evaluationen

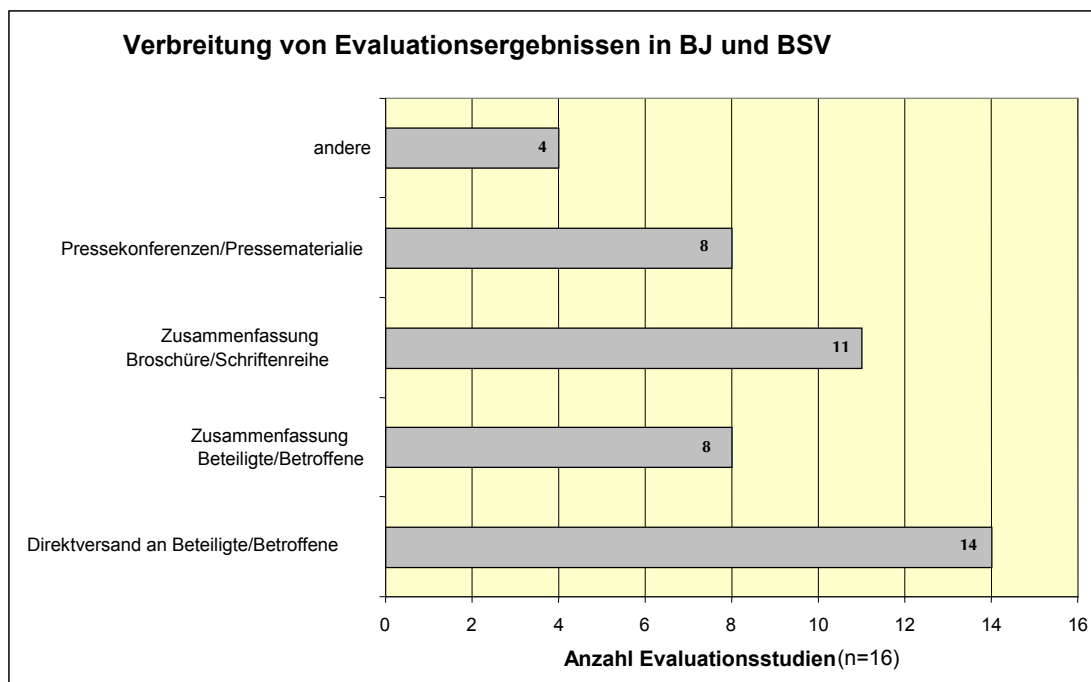
In Frage 18 stellten wir die Frage nach der Publikation bzw. Zugänglichkeit der Evaluationsschlussberichte und stifteten dabei mit unseren Antwortmöglichkeiten (publiziert, allgemein öffentlich zugänglich, beschränkt zugänglich, nicht zugänglich) etwelche Konfusion bei den Auskunftsstellen. Vor allem der Unterschied zwischen 'publiziert' und 'allgemein öffentlich zugänglich' wurde teilweise nicht klar, so dass häufig Angaben zu beiden Antwortmöglichkeiten gemacht wurden. In unserer Auswertung wurde jeweils die "höchste" Antwortmöglichkeit berücksichtigt. Nach unserem Verständnis handelt es sich bei einem publizierten Bericht um einen Bericht, auf den gegenüber einer breiten Öffentlichkeit aufmerksam gemacht wird. Ein allgemein öffentlich zugänglicher Bericht ist einer, der auf Nachfrage hin voraussetzungslos erhältlich ist, der aber nicht aktiv verbreitet wird.

Demnach wurden bisher 16 Schlussberichte publiziert und fünf allgemein öffentlich zugänglich gemacht. Nur beschränkt oder gar nicht zugänglich ist kein einziger der in Frage kommenden Schlussberichte. Noch keine Angaben können zu 13 Evaluationsstudien gemacht werden, die noch in Durchführung sind und von denen dementsprechend noch keine Schlussberichte vorliegen.



#### 4.2.10. Verbreitung der Evaluationsergebnisse

Als wichtigste Verbreitungsform der 16 in Frage kommenden BSV- und BJ-Evaluationen gilt der Direktversand der Evaluationsergebnisse an Beteiligte und Betroffene (14). An zweiter Stelle folgt die Zusammenfassung in Broschüren, Schriftenreihen usw. (11). Die Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse zuhanden der Beteiligten und Betroffenen sowie Pressekonferenzen und Pressematerialien wurden in acht Fällen als Massnahmen zur Verbreitung verwendet. Andere Verbreitungsmassnahmen (z.B. Referate, Tagungen, Internetpublikation) wurden in vier Fällen ergriffen. In der Regel werden die Evaluationsergebnisse somit in den zwei Ämtern auf mehr als einem Kanal verbreitet.





### 4.3. Folgerungen im Hinblick auf eine bundesweite Erhebung

Aufgrund der gewonnenen Erfahrungen in dieser Testerhebung beim BJ und BSV lassen sich hinsichtlich einer bundesweiten Erhebung drei Konsequenzen ziehen:

1. Grundsätzlich ist die angestrebte Erhebungstiefe, also der Umfang der zu einer Studie erhobenen Informationen, gegenstandsangemessen. In zwei Hinsichten sind jedoch Anpassungen erforderlich: Erstens ist die Abgrenzung der zu erhebenden Studien präziser zu fassen, damit diesbezügliche Schwierigkeiten nicht durch die antwortenden Stellen überwunden werden müssen und eine möglichst systematische Abgrenzung erfolgt. Zweitens sind einige Fragen des Erhebungsbogens leicht anzupassen resp. genauer zu erläutern, damit Missverständnisse und Rückfragen vermieden werden können. Ausserdem muss dem Zugang der potentiellen Nutzer zu den erhobenen Informationen gebührend Beachtung geschenkt werden. Ein benutzerfreundliches System zum Auffinden der Informationen sollte dabei im Vordergrund stehen (Suchfunktion einbauen).
2. Eine Erhebung der gesamten Evaluationsaktivitäten des Bundes sollte EDV-gestützt über das Intranet des Bundes erfolgen. Dies erleichtert den Datentransfer massgeblich und reduziert den Aufwand sowohl bei den Auskunftsstellen wie auch bei der Datenerfassung. Für die Eingabe der Informationen ist eine benutzerfreundliche Oberfläche zu schaffen.
3. Eine aussagekräftige Erhebung der Evaluationsaktivitäten ist trotz aller Bemühungen um eine schlanke Form mit einem gewissen Aufwand verbunden. Dieser lässt sich nur rechtfertigen, wenn die erhobenen Informationen auch rege genutzt werden. Deshalb sollten die erhobenen Informationen einer möglichst breiten Nutzung zugeführt werden. Im Vordergrund stehen hier: Geschäftsbericht des Bundesrates, Einspeisung der Informationen in bestehende Gefässe (ARAMIS, SIDOS etc.), Schaffung einer für die ganze Bundesverwaltung zugänglichen Informationsplattform mit benutzerfreundlicher Oberfläche etc. Um eine breite Nutzung der erhobenen Informationen sicherzustellen, ist aber vor allem auch auf den Inhalt der Information zu achten. Die in der Testerhebung angestrebte Informationsdichte stösst unseres Erachtens bei den potentiellen Nutzern auf grosses Interesse und stellt eine Arbeitserleichterung dar. Entsprechende Erwartungen äusserten in den Interviews sehr viele Gesprächspartner. Besonders zu beachten ist dabei, dass die Informationen zeitgerecht zur Verfügung stehen. Deshalb regen wir an, nicht nur abgeschlossene und laufende Evaluationen zu erheben, sondern auch geplante Evaluationsaktivitäten in die Datenbank aufzunehmen. Damit kann die „Datenbank Evaluation“ nicht nur als retrospektiv orientiertes Informationssystem genutzt werden, sondern auch der prospektiven Planung und Koordination der Evaluationsaktivitäten dienen.

## **5. Drei Meta-Evaluationen ausgewählter Evaluationsstudien**

### **5.1. Zielsetzung und Vorgehen**

#### **5.1.1. Zielsetzung**

Um erste Anhaltspunkte zur Qualität der aktuellen Evaluationspraxis des Bundes zu erhalten, werden nachfolgend drei Evaluationsstudien einer Bewertung unterzogen. Diese Meta-Evaluationen sollen auch Hinweise dazu erbringen, ob eine Qualitätssicherung, welche die bisherige Praxis übersteigt, allenfalls angebracht sein könnte. Selbstverständlich wird damit nicht die Absicht verbunden, die Qualität der Evaluation beim Bund abschliessend zu klären. Dazu wären deutlich umfangreichere und systematischere Untersuchungen erforderlich. Das Ziel der im Rahmen der Vorstudie durchgeführten Meta-Evaluationen beschränkt sich darauf, Anhaltspunkte und Hinweise zum weiteren Vorgehen im Bereich der Qualitätssicherung zu generieren.

#### **5.1.2. Bewertungskriterien**

Zur Bewertung der drei Evaluationsstudien beziehen wir uns auf die von der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) empfohlenen Evaluationsstandards (nachfolgend SEVAL-Standards genannt; Widmer/Landert/Bachmann 1999), die eine Qualitätsdefinition für Evaluationen enthalten. Die Standards beruhen auf dem Grundsatz, dass eine qualitativ hochstehende Evaluation sowohl nützlich, praktikabel, korrekt als auch genau sein muss. Die Eigenschaften Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Korrektheit und Genauigkeit werden in den SEVAL-Standards durch verschiedene Merkmale, sogenannte Standards, konkretisiert. Es sind dies die folgenden:

## Nützlichkeit

Die Nützlichkeitsstandards stellen sicher, dass sich eine Evaluation an den Informationsbedürfnissen der vorgesehenen Evaluationsnutzerinnen und -nutzer ausrichtet.

### **N1 Ermittlung der Beteiligten & Betroffenen**

Die an einer Evaluation beteiligten und die von ihr betroffenen Personen werden identifiziert, damit deren Interessen und Bedürfnisse berücksichtigt werden können.

### **N2 Glaubwürdigkeit**

Wer Evaluationen durchführt, ist sowohl vertrauenswürdig als auch kompetent, damit bei den Evaluationsergebnissen ein Höchstmass an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erreicht wird.

### **N3 Umfang und Auswahl der Informationen**

Der Umfang und die Auswahl der erhobenen Informationen ermöglichen die Behandlung sachdienlicher Fragen zum Evaluationsgegenstand und berücksichtigen gleichzeitig die Interessen und Bedürfnisse des Auftraggebers und anderer Beteiligter & Betroffener.

### **N4 Transparenz der Bewertung**

Die Perspektiven und Gedankengänge, auf denen die Interpretation der Ergebnisse beruht, werden so beschrieben, dass die Grundlagen der Werturteile klar ersichtlich sind.

### **N5 Vollständigkeit und Klarheit des Berichts**

Evaluationsberichte beschreiben den Evaluationsgegenstand einschliesslich seines Kontextes ebenso wie die Ziele, die Fragestellungen, die Verfahren und Befunde der Evaluation, damit die wesentlichen Informationen zur Verfügung stehen und leicht verstanden werden können.

### **N6 Rechtzeitigkeit der Berichterstattung**

Wichtige Zwischenergebnisse und Schlussberichte werden den vorgesehenen Nutzerinnen und Nutzern so zur Kenntnis gebracht, dass diese sie rechtzeitig verwenden können.

### **N7 Wirkung der Evaluation**

Planung, Durchführung und Darstellung einer Evaluation ermuntern die Beteiligten & Betroffenen dazu, dem Evaluationsprozess zu folgen und die Evaluation zu nutzen.

## Durchführbarkeit

**Die Durchführbarkeitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation realistisch, gut durchdacht, diplomatisch und kostenbewusst ausgeführt wird.**

### **D1 Praktikable Verfahren**

Evaluationsverfahren sind dazu geeignet, die benötigten Informationen zu beschaffen ohne den Evaluationsgegenstand oder die Evaluation unnötig zu stören.

### **D2 Politische Tragfähigkeit**

Evaluationen werden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Interessengruppen geplant und durchgeführt, um deren Kooperation zu erreichen und um mögliche Versuche irgendeiner dieser Gruppen zu vermeiden, die Evaluationsaktivitäten einzuschränken oder die Ergebnisse zu verzerren respektive zu missbrauchen.

### **D3 Kostenwirksamkeit**

Evaluationen bringen Informationen mit einem Wert hervor, der die eingesetzten Mittel rechtfertigt.

## Korrektheit

**Die Korrektheitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation rechtlich und ethisch korrekt durchgeführt wird und dem Wohlergehen der Beteiligten & Betroffenen gebührende Aufmerksamkeit widmet.**

### **K1 Formale Vereinbarungen**

Die Pflichten der Vertragsparteien einer Evaluation (was, wie, von wem, wann getan werden soll) werden schriftlich festgehalten, damit die Parteien verpflichtet sind, alle Bedingungen dieser Vereinbarung zu erfüllen oder diese neu auszuhandeln.

### **K2 Schutz individueller Rechte**

Evaluationen werden so geplant und durchgeführt, dass die Rechte und das Wohlergehen der Menschen respektiert und geschützt sind.

### **K3 Menschlich gestaltete Interaktion**

Evaluationen sind so angelegt, dass die Kontakte zwischen den Beteiligten von gegenseitiger Achtung geprägt sind.

### **K4 Vollständige und faire Einschätzung**

Evaluationen sind in der Überprüfung und in der Darstellung der Stärken und Schwächen des Evaluationsgegenstandes vollständig und fair, so dass die Stärken weiter ausgebaut und die Problemfelder behandelt werden können.

### **K5 Offenlegung der Ergebnisse**

Die Vertragsparteien einer Evaluation stellen sicher, dass die Evaluationsergebnisse den betroffenen Personen zugänglich gemacht werden, ebenso wie all jenen, die einen ausgewiesenen Anspruch darauf haben.

### **K6 Deklaration von Interessenkonflikten**

Interessenkonflikte werden offen und aufrichtig behandelt, damit sie die Evaluationsverfahren und -ergebnisse möglichst wenig beeinträchtigen.

## Genauigkeit

Die Genauigkeitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation gültige und verwendbare Informationen hervorbringt und vermittelt.

### **G1 Programmdokumentation**

Der Evaluationsgegenstand wird klar und genau beschrieben und dokumentiert, so dass er eindeutig identifiziert werden kann.

### **G2 Kontextanalyse**

Die Einflüsse des Kontextes auf den Evaluationsgegenstand werden identifiziert.

### **G3 Beschreibung von Zielen und Vorgehen**

Ziele, Fragen und Vorgehen der Evaluation werden ausreichend genau dokumentiert und beschrieben, so dass sie identifiziert und beurteilt werden können.

### **G4 Verlässliche Informationsquellen**

Die in einer Evaluation genutzten Informationsquellen sind hinreichend genau beschrieben, damit die Angemessenheit der Informationen eingeschätzt werden kann.

### **G5 Valide und reliable Informationen**

Die Verfahren zur Gewinnung von Informationen werden so gewählt oder entwickelt und dann eingesetzt, dass Gültigkeit und Zuverlässigkeit der gewonnenen Interpretationen für den gegebenen Zweck sichergestellt sind.

### **G6 Systematische Informationsüberprüfung**

Die in einer Evaluation gesammelten, aufbereiteten und präsentierten Informationen werden systematisch auf Fehler überprüft.

### **G7 Analyse qualitativer und quantitativer Informationen**

Qualitative und quantitative Informationen einer Evaluation werden angemessen und systematisch analysiert, damit die gestellten Fragen durch die Evaluation effektiv beantwortet werden.

### **G8 Begründete Schlussfolgerungen**

Die in einer Evaluation gezogenen Folgerungen werden ausdrücklich begründet, damit die Beteiligten & Betroffenen diese nachvollziehen und einschätzen können.

### **G9 Unparteiische Berichterstattung**

Die Berichterstattung wird gegenüber Verzerrungen durch persönliche Gefühle und Vorlieben irgendeiner Evaluationspartei geschützt, so dass Evaluationsberichte die Ergebnisse fair wiedergeben.

### **G10 Meta-Evaluation**

Die Evaluation selbst wird anhand der vorliegenden oder anderer wichtiger Standards evaluiert, so dass die Durchführung entsprechend angeleitet werden kann und damit die Beteiligten & Betroffenen bei Abschluss einer Evaluation deren Stärken und Schwächen einschätzen können.

Im Originaldokument (Widmer/Landert/Bachmann 1999) werden diese Qualitätsmerkmale weiter beschrieben und erläutert. Diese Evaluationsstandards haben sich in der praktischen Anwendung bisher bewährt (vgl. dazu Widmer 1996, Widmer 1996, Widmer 2000a&b, Widmer/Beywl 2000 und die dort angegebene Literatur).

### **5.1.3. Auswahl der Evaluationsstudien und empirische Grundlagen**

Die Auswahl der drei zu bewertenden Evaluationsstudien erfolgte unter folgenden Bedingungen:

- Die Evaluationsstudien sollen abgeschlossen, aber möglichst aktuell sein.
- Die Evaluationsstudien sollen aus verschiedenen Politikbereichen stammen.
- Die Evaluationsstudien sollen bei Bundesstellen erfolgt sein, die im Evaluationsbereich verhältnismässig aktiv sind.
- Es soll sich um externe Evaluationsstudien handeln.
- Die Autoren der vorliegenden Studie sollen daran nicht beteiligt gewesen sein.

Weitere Vorgaben bestanden bei der Auswahl keine. Da keine für die gesamte Evaluationspraxis gültige Aussagen angestrebt werden und die Zahl der Fälle sehr klein ist, wurde darauf verzichtet, ein systematisches Auswahlverfahren zu verfolgen.

Zur Durchführung der Meta-Evaluationen stützten wir uns ausschliesslich auf die Schlussberichte der ausgewählten Evaluationsstudien ab. Weitere Dokumente wurden nicht beigezogen. Ebenso wurde weder mit den Evaluatoren noch mit den Auftraggebern oder weiteren Personen Gespräche zu den Evaluationsstudien geführt. Die empirische Basis der nachstehenden Abklärungen ist damit nicht besonders breit.

Weil die Vorgehensweise bei der Auswahl eine gewisse Zufälligkeit beinhaltet, weil die empirische Basis relativ schmal ist und weil der materielle Gehalt der einzelnen Evaluationsstudie hier nicht relevant ist, haben wir uns dazu entschlossen, eine anonymisierte Darstellungsform zu wählen. Die drei Studien werden nachfolgend mit Studie A, B oder C gekennzeichnet. Die Aussagen lassen keine Rückschlüsse darauf zu, um welche Studien es sich dabei handelt. Auch der Auftraggeber dieser Vorstudie, die Bundeskanzlei, hat keine Kenntnis von der Identität der Studien.

## **5.2. Drei Meta-Evaluationen**

### **5.2.1. Meta-Evaluation A**

Die Studie A wurde im Jahre 1999 fertiggestellt. Die Studie umfasst knapp hundert Seiten. Als Evaluatoren war eine Gruppe von universitären Forschern tätig. Auftraggeber der Studie war eine Bundesstelle.

*Nützlichkeit:*

Der Schlussbericht enthält Zusammenfassungen in deutscher und französischer Sprache, ist aber ansonsten in einer eher schwer lesbaren Form gehalten. Der Bericht enthält neben einer Darstellung der Ergebnisse Folgerungen und Empfehlungen, wobei diese aber eher einen praxisfernen Eindruck vermitteln. Eine explizite Identifikation der Beteiligten & Betroffenen ist nicht erkennbar. Auf eine Fragestellung wird gänzlich verzichtet.

Da die zu bewertende Evaluation zu verschiedenen Aspekten keine Aussagen zulässt, wurden Ergebnisse anderer Studien beigezogen, um eine vollständige Behandlung der Thematik zu ermöglichen.

Die Evaluatoren erscheinen aufgrund ihres Hintergrundes als vertrauenswürdig und kompetent. Die vorgenommenen Analyseschritte sind aufgrund der Darstellung im Bericht für den Leser des Berichtes nachvollziehbar und transparent.

Über verschiedene Aspekte der Nützlichkeit können aufgrund der beschränkten Informationen keine Aussagen gemacht werden (Rechtzeitigkeit, Wirkung).

#### *Durchführbarkeit:*

Die Evaluation war – gemäss der Berichterstattung im Schlussbericht – mit verschiedenen Problemen bei der Durchführung konfrontiert. So stiessen die Evaluatoren auf Probleme, da sich ein Teil der Befragten wenig auskunftsbereit zeigte. Den verschiedenen Positionen der Beteiligten wurde von den Evaluatoren zu wenig Beachtung geschenkt, so dass diese teilweise in eher zurückhaltender Weise an der Evaluation teilnahmen und dadurch die Aussagekraft der durch die Evaluation erzielten Ergebnisse eingeschränkt wird.

Die Kostenwirksamkeit der Evaluation kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht fundiert beurteilt werden. Es scheint jedoch ein verhältnismässig grosser Aufwand betrieben worden zu sein, wenn man diesen in Relation zu den erarbeiteten Ergebnissen setzt.

#### *Korrektheit:*

Hinsichtlich der korrekten Durchführung besteht aufgrund der vorliegenden Informationen nur ein Hinweis, dass Korrektheitsstandards nicht ausreichend beachtet worden sind. Dieser Hinweis betrifft eine von der Studie zu Unrecht postulierte Anonymität einer Datenerhebung. Es ist aber deutlich zu betonen, dass diese Problematik zwar möglicherweise die Aussagekraft der Ergebnisse tangiert haben könnte, von einem Missbrauch erhobener Daten kann aber sicher nicht gesprochen werden.

#### *Genauigkeit:*

Eine Beschreibung des Evaluationsgegenstandes und seines Umfeldes fehlt im Evaluationsbericht. Die Evaluation folgt einem sehr komplexen und aufwendigen Untersuchungsplan, der rein quantitativ ausgerichtet ist. Die angeführten Hypothesen können jedoch nicht oder nur teilweise überprüft werden. Bei der Datenerhebung wie auch Datenauswertung finden sich im Detail verschiedene Mängel oder Fehler. Die Validität und Reliabilität der Evaluation wird tendenziell eher überschätzt. Zum Teil wird mit äusserst kleinen Fallzahlen gearbeitet. Die Berichterstattung lässt einen intersubjektiven Nachvollzug der vorgenommenen Untersuchungsschritte zu. Hingegen erfolgte die Ausgestaltung der Evaluation viel zu breit und zu wenig zielgerichtet. Insgesamt betrachtet hätten die Mittel für die Evaluation viel zielgerichteter eingesetzt werden können.

#### *Zusammenfassung:*

Bei Studie A handelt es sich um eine Evaluation, welche stark durch eine wissenschaftsorientierte Vorgehensweise geprägt ist, auch wenn in der Umsetzung der wissenschaftlichen Konzepte einige Schwachpunkte festgestellt wurden. Diese grundsätzliche Ausrichtung zeigt sich auch darin, dass den Ansprüchen der Praxis zu wenig Beachtung geschenkt wird.

#### **5.2.2. Meta-Evaluation B**

Die Studie B wurde von einem Evaluator erarbeitet, der in einem privaten Büro tätig ist. Der Schlussbericht umfasst rund achtzig Seiten. Auftraggeber der Studie ist wiederum eine Bundesstelle. Der Schlussbericht ist im Jahre 2000 erschienen.

#### *Nützlichkeit:*

Die Evaluation identifiziert die Beteiligten & Betroffenen und berücksichtigt – soweit im Schlussbericht erkennbar – deren Interessen und Bedürfnisse. Der Evaluator kann auf eine reichhaltige Erfahrung als anwendungsorientierter Forscher und als Evaluator zu-

rückblicken. Die erhobenen Informationen dienen der Bearbeitung der Evaluationsfragestellung, wobei teilweise die analytische Tiefe eher gering ist. Der Bericht erlaubt einen leichten Zugang zur Evaluation, enthält eine Kurzfassung in deutscher und französischer Sprache und präsentiert sich – bis auf wenige Details – redaktionell auf hohem Niveau. Der Bericht erscheint damit als praxisnah, wobei er für den Auftraggeber wohl kaum bedeutende neue Erkenntnisse enthält.

Hinsichtlich der Rechtzeitigkeit und der Wirkung können aufgrund der beschränkten empirischen Basis keine Aussagen gemacht werden.

#### *Durchführbarkeit:*

Aufgrund der vorliegenden Informationen ist der Aspekt der Durchführbarkeit durch die Evaluation ausreichend berücksichtigt worden.

#### *Korrektheit:*

Grundsätzlich sind die Kriterien zur Korrektheit soweit erkennbar beachtet worden. Besonders hinsichtlich der Deklaration von Interessenkonflikten ist der Evaluation ein gutes Zeugnis auszustellen. Hingegen scheint bei einer kritischen Würdigung des Evaluationsberichtes der Evaluationsgegenstand eher etwas zu positiv dargestellt worden zu sein. Diese Vermutung wäre aber detaillierter zu untersuchen, was im Rahmen dieser Vorstudie nicht möglich war.

#### *Genauigkeit:*

Die Evaluation stützt sich sowohl auf eine quantitative wie auch auf eine qualitative Analyse ab. Der quantitative Teil der Untersuchung basiert auf Sekundärdaten und beschränkt sich schwergewichtig auf eine deskriptive Vorgehensweise. Vertiefte Analysen des quantitativen Datenmaterials werden nicht vorgenommen. Der qualitative Evaluationsteil stellt den Evaluationsgegenstand aus der Perspektive verschiedener Beteiligter & Betroffener dar und überlässt letzteren auch die Bewertung des Evaluationsgegenstandes.

Der Evaluationsgegenstand wird im Evaluationsbericht gut beschrieben, während der Kontext durchaus noch etwas detaillierter hätte dargestellt werden können. Die Zielsetzung wie auch die methodische Vorgehensweise sind im Schlussbericht eher etwas zu knapp behandelt.

Die Ergebnisse der Evaluation sind – soweit dies alleine aufgrund des Schlussberichtes zu beurteilen ist – in systematischer und fundierter Weise erzielt worden.

#### *Zusammenfassung:*

Die Evaluationsstudie B zeichnet sich durch einen pragmatischen, praxisorientierten Zugang aus. Die vorgenommenen Untersuchungen gehen zwar nicht allzu stark in die Tiefe und auch die Darlegung der Untersuchungsschritte ist im Schlussbericht eher knapp ausgefallen. Dafür wird zu dieser Evaluation ein Dokument präsentiert, das den Ansprüchen der Praxis sehr entgegenkommt.

### **5.2.3. Meta-Evaluation C**

Der Schlussbericht zur Evaluationsstudie C umfasst rund 120 Seiten und ist im Jahre 1999 fertiggestellt worden. Die Evaluation wurde durch Forschende eines privatwirtschaftlichen Institutes erarbeitet. Bei dieser Studie war die involvierte Bundesstelle an der Finanzierung beteiligt. Auftraggeber der Evaluation war eine dritte Stelle.



### *Nützlichkeit:*

Der Evaluation wurde zu Beginn eine summative Funktion zugewiesen. Da sich im Studienverlauf Probleme bei der Umsetzung ergaben – die auf veränderte äussere Umstände zurückzuführen sind und somit nicht den Evaluatoren angelastet werden können – liess sich diese Absicht jedoch nicht realisieren.

Der Evaluationsbericht schafft ausreichend Transparenz hinsichtlich der gewählten Vorgehensweise zur Bewertung des Evaluationsgegenstandes. Die Evaluatoren erscheinen aufgrund der vorhandenen Angaben vertrauenswürdig und kompetent.

Der Bericht ist insgesamt betrachtet sehr datenlastig und eher schwer lesbar. Der Umfang der erhobenen Informationen ist sehr umfangreich. Die erhobenen Informationen reichen jedoch trotzdem nicht dazu aus, die Evaluationsfragestellung zu bearbeiten. Der Evaluationsbericht verzichtet in der Folge auf eine dezidierte Empfehlung und betont den weiteren Abklärungsbedarf.

### *Durchführbarkeit:*

Die in der Evaluation zu Beginn gewählte Vorgehensweise stellt hohe Anforderungen an die bestehenden Rahmenbedingungen. Letztere waren im konkreten Fall nicht gegeben, was dazu führte, dass das ursprüngliche Evaluationskonzept grundlegend umformuliert werden musste. Ob die Evaluatoren diese Problematik bereits vor Studienbeginn hätten wahrnehmen können oder gar müssen, kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht abgeschätzt werden.

Die Evaluation arbeitet mit einer grossen Zahl aufwendiger Erhebungen, die vermutlich zu hohen Kosten für die Evaluation und einer grossen Belastung des Evaluationsgegenstandes geführt haben. Es besteht aufgrund der uns bekannten Angaben die Vermutung, dass die Mittel angesichts der erzielten Ergebnisse besser hätten eingesetzt werden können.

### *Korrektheit:*

Hinsichtlich der Korrektheit stellen sich uns zwei Fragen, die aufgrund der beschränkten Informationslage an dieser Stelle aber nicht ausreichend fundiert beantwortet werden können. Die erste Bemerkung bezieht sich auf den Bereich formaler Vereinbarungen, wo unklar ist, wie weit die gegenseitigen Verpflichtungen schriftlich festgehalten und im Bedarfsfall angepasst wurden. Zweitens ist davon der Schutz individueller Rechte betroffen. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die gewählte Vorgehensweise aus ethischer Perspektive gutgeheissen werden kann. Es ist jedoch zu betonen, dass es sich in diesen beiden Punkten lediglich um offene Fragen handelt und dass uns keine fundierte Angaben vorliegen, dass die Evaluation in diesen Bereichen die Kriterien missachtet hätte.

Es bestehen weiter keinerlei Hinweise darauf, dass die Evaluation anderen Korrektheitsstandards nicht ausreichend nachgekommen wäre.

### *Genauigkeit:*

Der Schlussbericht enthält eine aussagekräftige Beschreibung des Evaluationsgegenstandes, die Kontexteinflüsse werden dagegen eher knapp abgehandelt. Die Zielsetzung und die Vorgehensweisen werden in transparenter Art und Weise dargelegt.

Das Evaluationskonzept ist ausgeprägt quantitativ orientiert und umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Erhebungen. Der Aufwand sowohl seitens der Evaluatoren aber auch seitens des Evaluationsgegenstandes ist verhältnismässig gross. Auch die Auswertung des erhobenen Datenmaterials geht recht weit, auch wenn die Evaluatoren zu recht auf den

Einsatz multivariater Analysemethoden verzichten. Doch auch die vorgenommenen Analysen gehen unseres Erachtens angesichts der Datenqualität und der geringen Fallzahlen sehr weit und reizen die bestehenden Möglichkeiten zumindest vollständig aus. Informationen qualitativer Art werden dagegen nur in marginaler Weise berücksichtigt.

Die Evaluation zeichnet sich durch eine hohe Transparenz in der Darstellung der Evaluation aus. Der Schlussbericht ist auch hinsichtlich möglicher Schwächen der Evaluation sehr offen und legt problematische Aspekte in selbstkritischer Art dar. Verschiedene meta-evaluative Elemente sind integraler Bestandteil des Evaluationskonzeptes und tragen zur Sicherung der Evaluationsqualität bei.

#### *Zusammenfassung:*

Die Evaluationsstudie C setzte sich zu Beginn ein ambitioniertes Ziel, das sich im Verlauf des Evaluationsprozesses als unrealistisch erwiesen hat. Da die Evaluation aber auf diese Zielsetzung ausgerichtet war, gelingt es, obwohl durchaus Kursänderungen vorgenommen wurden, den Evaluatoren nicht mehr, eine grundlegend andere Orientierung zu etablieren. So konnten die zu Beginn geweckten Erwartungen bei den Adressaten der Studie nicht erfüllt werden. Trotz des hohen Aufwandes, der bei der Datenerhebung wie der Datenanalyse betrieben wurde, sind die Ergebnisse der Studie wenig hilfreich. Positiv zu vermerken bleibt, dass die Evaluatoren diese Schwachpunkte offen darlegen.

### **5.3. Folgerungen aus den drei Meta-Evaluationen**

Die empirische Grundlage dieser Meta-Evaluationen ist äusserst schmal. Erstens basieren die Meta-Evaluationen nur auf den Schlussberichten der untersuchten Evaluationsstudien und es wurde aus forschungsökonomischen Überlegungen auf den Beizug weiterer Dokumente oder zusätzlicher Abklärungen verzichtet. Zweitens wurden nur gerade drei Evaluationsstudien einer Meta-Evaluation unterzogen. Diese geringe Zahl von Studien ist natürlich nicht in der Lage, die vielfältige Evaluationspraxis des Bundes ausreichend abzubilden.

Trotz dieser Einschränkungen lässt sich jedoch festhalten, dass die Qualität der beim Bund durchgeführten Evaluationen nicht immer ein hohes Niveau erreicht. Wie aus den drei Meta-Evaluationen ersichtlich wird, sind die Schwachpunkte jedoch je nach betrachteter Studie sehr verschiedenartig. So sind wir im Rahmen der Bewertung der Evaluationsstudien auf unterschiedliche Mängel gestossen. Neben technischen und methodischen Schwachpunkten sind dies vor allem auch die unzureichende Entsprechung der verfolgten Evaluationskonzepte mit den Evaluationszielen, eine eher unkritische Haltung der Evaluation gegenüber dem Evaluationsgegenstand und der Umstand, dass nicht in allen Fällen den Ansprüchen der Praxis ausreichend Rechnung getragen wurde.

Selbstverständlich wird es nie gelingen, dass jede einzelne Evaluation in jeder Hinsicht allen Qualitätsanforderungen genügen kann. Ebenso machen die Meta-Evaluationen aber deutlich, dass im Hinblick auf die Qualitätssicherung bei Evaluationen des Bundes Handlungsbedarf besteht.



## 6. Evaluation in den Ämtern: Institutionelle Einbettung und Wirkungen

Die folgenden Berichte zur Evaluationspraxis in acht ausgewählten Bundesstellen geben im Wesentlichen die Sicht der Interviewten in den Ämtern wieder. Bewertende Aussagen der Autoren der Vorstudie sind speziell gekennzeichnet.

### 6.1. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Während in anderen Bundesämtern das Thema 'Evaluation' erst vor kurzer Zeit entdeckt wurde, beschäftigt man sich in der DEZA laut eigener Einschätzung mit dieser Thematik bereits seit rund dreissig Jahren. Wichtig im Zusammenhang mit dem Thema Evaluation ist das PEMU-Konzept, das in der DEZA seit ungefähr 15 Jahren angewandt wird. PEMU heisst ausgeschrieben: Planung, Evaluation, Monitoring und Umsetzung, welche als Teile eines integrierten Systems betrachtet werden und integraler Bestandteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bilden. "PEMU sind Instrumente, die über Lernprozesse zur Qualitätsverbesserung der Arbeit der DEZA und ihrer Partner beitragen." (DEZA 1996: 2). PEMU bildet eine Einheit mit dem Ziel, die verschiedenen Elemente miteinander zu verknüpfen und die Erkenntnisse lern- und zielorientiert umzusetzen.

Laut DEZA hat die Evaluation zum Ziel, die Wirkungen von Projekten und Programmen zu untersuchen (Soll/Ist-Vergleich). Aufgrund dieses Vergleiches sollen allfällige Anpassungen bei Projekten und Programmen in Erwägung gezogen werden. Eine Evaluation besteht im wesentlichen aus drei Teilen: einem Analyseteil, der Informationen über ein Projekt/Programm von der Planung bis zur Durchführung der Evaluation enthält; einem Beurteilungsteil, der eine persönliche Meinung zur Vergangenheitsanalyse enthält sowie einem Empfehlungsteil, der Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Zukunft enthält. Die Evaluation wird als Teil des Führungsinstrumentes verstanden und dient der Verbesserung der Planung und Steuerung. In der Evaluation stehen zwei Fragen im Zentrum: Tun wir die richtigen Dinge? Tun wir die Dinge richtig? Evaluationen interessieren vor allem bezüglich ihres konkreten Nutzens für die Zukunft von Projekten und Programmen.

In der DEZA werden prinzipiell zwei Formen von Evaluationen unterschieden: die Selbstevaluation und die externe Evaluation. Wie die Bezeichnung bereits vorwegnimmt, wird die *Selbstevaluation* von den an einem Projekt/Programm Beteiligten in Eigenregie durchgeführt. Nach Ansicht der DEZA liegen die Stärken der Selbstevaluation darin, dass die Evaluatoren vertiefte und spezifische Kenntnisse vom Projekt und den beteiligten Institutionen im Partnerland haben. Selbstevaluationen können flexibel und mit geringem Aufwand periodisch durchgeführt werden und ermöglichen rasche Kurskorrekturen. Selbstevaluationen verlangen von den Beteiligten jedoch eine gewisse Selbstkritik und fördern - wo diese vorhanden ist - die Zusammenarbeit und Teambildung. Selbstevaluationen sind weniger geeignet für die Analyse von Relevanzfragen im übergeordneten Kontext (vgl. DEZA 2000: 19).

Bei der *externen Evaluation* handelt es sich um eine Untersuchung, die von projekt- bzw. programmunabhängigen Personen (in der Begrifflichkeit der DEZA: Konsulenten) durchgeführt wird. Die externe Evaluation eignet sich vor allem für komplexere Sachverhalte und Gesamtbeurteilungen. Durchgeführt werden solche Evaluationen von externen Konsulenten, die aufgrund ihres spezifischen Profils und Pflichtenhefts während ein bis drei Wochen die ihnen gestellten Fragen bearbeiten. Idealerweise sollte ein Konsulententeam aus drei Personen bestehen: einem Kenner der Materie, einem Kenner des Landes bzw. der Region und einer wirklich externen Person, die neue und überraschen-

de Perspektiven einbringt. Als Endprodukt resultiert ein Bericht zuhänden des Auftraggebers. Solche externen Evaluationen werden nach Möglichkeit gemeinsam mit Vertretern der Partnerinstitutionen der betroffenen Länder oder mit Geberorganisationen anderer Länder durchgeführt (joint evaluations). Die Qualität einer externen Evaluation steht und fällt mit dem Profil und der Auswahl der beteiligten Personen. Gemäss DEZA liegen die Stärken der externen Evaluation in der Distanz zum Gegenstand und der Unabhängigkeit der Evaluatoren vom Projekt und von der Zentrale in der Schweiz. Zudem können mit externen Evaluationen Fragen zu Nachhaltigkeit, Effektivität und Impact angegangen werden. Eine der Hauptschwächen von externen Evaluationen besteht im relativ hohen Vorbereitungs- und Durchführungsaufwand (vgl. DEZA 2000: 18).

Je nach Evaluationsgegenstand unterscheidet man in der DEZA Projektevaluationen, Sektorevaluationen, Landesprogrammevaluationen und Querschnittanalysen. Pro Jahr führt die DEZA heute ca. achtzig ‚Reviews‘ und Evaluationen auf Projekt- und Programmebene durch.

Im Rahmen von *Projektevaluationen* werden einzelne, konkrete Projekte evaluiert. Diese Projektevaluationen stellen den Normalfall in der DEZA dar. Es handelt sich dabei um kurzfristige Untersuchungen von zwei bis vier Wochen Dauer, die in der Regel unter 50'000 Franken kosten.

Bei der *Sektorevaluation* handelt es sich um eine Evaluation verschiedener Projekte/Programme, die demselben Sektor angehören und in einem oder mehreren Ländern durchgeführt werden. Bei dieser Evaluationsart werden immer die gleichen Schlüsselfragen gestellt (z.B. Evaluation der KMU-Förderung in Indien).

Bei *Landesprogrammevaluationen* handelt es sich um grössere Aufträge, die rund 100'000 Franken kosten können und ein bis zwei Monate dauern. Ein Landesprogramm konzentriert sich auf die strategische Ausrichtung der schweizerischen Unterstützung in einem Land. Solche Programme werden zwischen der DEZA, den Politischen Abteilungen des EDA und dem Seco koordiniert. Ein Landesprogramm dauert in der Regel fünf bis sieben Jahre. Zu Beginn der Erarbeitung eines solchen Programms wird jeweils eine Evaluation durchgeführt. Eine Landesprogrammevaluation betrachtet dementsprechend die Gesamtausrichtung, die Einbettung der einzelnen Projekte darin sowie den Umgang mit transversalen Themen und dient als Grundlage für den Planungsprozess. "Sie untersucht vor allem den Impakt und die Relevanz des Programmes zur Erreichung der Oberziele und fragt nach Synergien und Komplementaritäten." (DEZA 2000: 8).

Schliesslich gibt es noch die *Querschnittanalysen*, bei denen länderübergreifende Fragestellungen evaluiert werden (z.B. Armut, Berufsbildung, Gesundheit). Diese Evaluationsart ist die aufwendigste und verursacht die höchsten Kosten. So wurde für die letzte Querschnittanalyse (Armut) rund 150'000 Franken aufgewendet. Anfangs der 90er Jahre wurden fünf solcher Querschnittanalysen veranlasst. Die nächste Generation solcher länderübergreifender Evaluationen ist geplant.

Die Unterscheidung der verschiedenen Evaluationsarten und -typen scheint auf dem Papier klarer zu sein als in der Praxis. Aufgrund der internationalen Vernetzung und dem dadurch bedingten multikulturellen Kontext der DEZA hat sich in der Praxis eine nicht immer stringente begriffliche Gemengelage entwickelt. In der DEZA seien die verwendeten Konzepte allerdings viel klarer als die benutzten Begriffe.

### **6.1.1. Rechtliche Grundlagen**

Für das Tätigkeitsfeld der DEZA existieren die folgenden Evaluationsklauseln.

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0, Art. 9, Ziff. 3); Berichterstattungspflicht des Bundesrats über die Wirksamkeit der verwendeten Mittel.

Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1, Art. 17); Berichterstattungspflicht des Bundesrats gegenüber dem Parlament;

Allerdings ist die ständige Reflexion der eigenen Tätigkeit, zu deren Instrumenten unter anderen auch die Evaluationen zählen, schon länger integraler Teil der Verwaltungskultur der DEZA, auf welche die Direktion grosses Gewicht legt. Nur ein permanentes Hinterfragen der eigenen Aktivitäten und Lernfähigkeit auf allen Stufen ermöglicht eine wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung.

### **6.1.2. Der Ablauf von Evaluationen in der DEZA**

Die DEZA ist in fünf Sparten (Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit, bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Schweiz. Katastrophenhilfekorps, Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS, Themen und Fachwissen), die Abteilung Zentrale Dienste sowie den Direktionsstab gegliedert. Während es vor einigen Jahren in der damaligen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) noch einen Evaluationsdienst gab, wird heute das Thema Evaluation in der DEZA dezentral angegangen. Die verschiedenen Controlling-Einheiten der DEZA beschäftigen sich neuerdings mit dieser Thematik.

In der DEZA wird ein Unterschied gemacht zwischen strategischem und operationellem Controlling. Das strategische Controlling (Stellenetat: 350%, davon zur Zeit der Interviews 250% besetzt) ist der Direktion unterstellt. Die operationellen Controlling-Einheiten finden sich in den Stäben der verschiedenen Sparten. Das operationelle Controlling ist je nach Sparte personell unterschiedlich dotiert (Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit: 50%, bilaterale Entwicklungszusammenarbeit: 185%, humanitäre Hilfe und Schweiz. Katastrophenhilfekorps: 100%, Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS: 50%). Die Sparte Themen und Fachwissen rekrutierte zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews Personen für eine 100%-Stelle). Zusammen bilden die Mitarbeiter aller Controlling-Einheiten das Controlling-Team. Eine der wichtigsten Aufgaben des Controlling ist die methodische Unterstützung der Linie in Evaluationsfragen. Davon erwartet man eine Verstärkung der Kenntnisse in den einzelnen geografischen Sektionen und eine Erhöhung der Qualität der Evaluationen.

Die Verantwortung für die Durchführung von Evaluationen liegt in der Linie, sprich in den Sektionen der fünf Sparten. Die durch Evaluationen zu bearbeitenden Fragestellungen werden von den Sektionen zusammen mit dem jeweiligen operationellen Controlling ausgearbeitet. Oft ist das operationelle Controlling bei der Festlegung der „terms of reference“ von Evaluationen auch federführend. Die von den Sektionen in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen operationellen Controlling ausgearbeiteten Vorschläge werden im operationellen Controlling gesammelt und zu einem Jahresprogramm gebündelt. Sind die Fragestellungen definiert, überlegt man sich das Profil der Evaluatoren. Dies geschieht über eine sogenannte „long list“ mit allen potentiell in Frage kommenden Evaluatoren, die in einem zweiten Schritt auf eine „short list“ eingegrenzt wird. Die Konsulentendatei der DEZA enthält ca. 600 Namen (ohne die ausländischen Evaluationsteams). Aufgrund der umfangreichen Datei bietet die Auswahl eines profilierten Evaluators

kaum Probleme. Häufig werden Evaluationen nicht von den Sektionen in der Schweizer Zentrale geleitet und durchgeführt, sondern von den Koordinationsbüros vor Ort. In solchen Fällen bemüht sich die DEZA darum, jemanden aus dem betreffenden Land oder anderer Geberorganisationen beizuziehen (joint evaluations). Bei externen Evaluationen werden die Konsulenten durch die Linienverantwortlichen beauftragt.

Dieses Arrangement hat nach Ansicht der DEZA den Vorteil, dass die Umsetzungschancen der Evaluationsergebnisse erhöht werden. Je grösser die Unabhängigkeit der Evaluatoren von den Evaluierten ist, desto geringer werden die Chancen für die Umsetzung der Empfehlungen eingeschätzt: „Je näher man am Ball ist, desto grösser ist die Chance für die Umsetzung“. Der wesentliche Nachteil dieser Evaluationsstruktur besteht darin, dass die kritische Distanz zum Evaluationsgegenstand unter Umständen fehlt und die Unabhängigkeit der Evaluation gefährdet sein kann. Diese fehlende Unabhängigkeit der Evaluation war auch einer der Hauptkritikpunkte, die kürzlich vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD gegenüber dem Evaluationssystem der DEZA geäussert wurde. Die DEZA ist sich dieses Nachteils durchaus bewusst, ist aber auch dezidiert der Meinung, dass dieser angebliche Nachteil durch die höheren Umsetzungschancen der Evaluationsergebnisse bei weitem wettgemacht werde. Insbesondere im Vergleich mit anderen europäischen Ländern, deren Entwicklungsagenturen mit Hilfe von Evaluationen *kontrolliert* werden, betrachtet die DEZA die eigene Evaluations- und Lernkultur als Pluspunkt. Zudem wird die Tätigkeit der DEZA auch von unabhängiger Seite kontrolliert (beispielsweise von der Eidgenössischen Finanzkontrolle). "Eine bewusste und selbstkontrollierte Subjektivität ist jedoch immer objektiver und weniger verfänglich als eine bloss postulierte Objektivität." (DEZA 1996: 20).

Als Nachteil der dezentralen Verantwortung für die Evaluationen in der DEZA wurde auch die Tatsache angeführt, dass die Qualität der Evaluationen von Sektion zu Sektion (zu) wenig einheitlich ausfalle. Dies liegt am unterschiedlichen Know-how und an der verschieden ausgeprägten Sensibilisierung der Sektionen bezüglich des Themas Evaluation.

### **6.1.3. Wirkungen von Evaluationen in der DEZA**

Die Qualität einer Evaluation ist aus der Sicht der DEZA von verschiedenen Faktoren abhängig. Auf der Auftraggeberseite sind klare, fokussierte Fragestellungen von entscheidender Bedeutung. Wenn die „terms of reference“ zu umfangreich definiert werden und zu wenig fokussiert sind, besteht die Gefahr, dass eine Evaluation nicht sehr aussagekräftig ausfällt. Sie erbringt dann wenig nutz- und umsetzbare Ergebnisse. Auf der Auftragnehmerseite ist es wichtig, den richtigen Methodenmix zu verwenden und dabei den spezifischen Landes- und Regionalkontext zu berücksichtigen. Wichtig sind auch minimale institutionelle Kenntnisse (z.B. der Organisationsstruktur der DEZA). Die Qualität einer Evaluation hängt schliesslich auch vom jeweiligen regionalen oder länderspezifischen Umfeld ab, das von mehr oder minder grosser Skepsis gegenüber der Evaluation geprägt sein kann.

Die Valorisierung von Evaluationen ist in der DEZA vom Evaluationstyp (Projekt-, Sektor-, Landesprogrammevaluation, Querschnittanalyse) abhängig. Die Umsetzung der Evaluationsergebnisse ist im Normalfall Aufgabe der involvierten Sektionen.

Die Direktion wird in der Regel über die Ergebnisse von einzelnen *Projektevaluationen* nicht aktiv informiert. Hingegen erhält die Direktion eine jährliche Gesamtübersicht und laufend die Kurzzusammenfassungen aller durchgeführten Evaluationen. Auf Projektebene findet mindestens zwei Mal jährlich eine sog. „joint project review“ statt, an der

die Partner den Halbjahresbericht diskutieren und verabschieden müssen. Bei diesem Anlass werden auch allfällige Evaluationsergebnisse diskutiert. Bei den häufig im Ausland stattfindenden Projektevaluationen erfolgt nach deren Abschluss eine Rückmeldung vor Ort. Dieser „feedback“ dauert meistens einen halben oder ganzen Tag; eingeladen werden alle Beteiligten & Betroffenen („Stakeholders“). Anschliessend findet auch in der DEZA auf der Ebene der Sektionschefs einer Sparte eine Rückmeldung statt. Zur Sicherstellung der Umsetzung der Empfehlungen einer Evaluation wird in der Regel auch ein Implementierungsplan vereinbart und vom „steering committee“ der jeweiligen Projekte verabschiedet.

Liegen Ergebnisse von umfangreicheren Evaluationen vor, werden Veranstaltungen durchgeführt, zu denen auch Direktionsmitglieder eingeladen werden. Die Ergebnisse solcher Evaluationen werden also auf breiter Ebene diskutiert. Diese sektions- und spartenübergreifende Verbreitung von Evaluationsergebnissen ist aber in der DEZA (noch) eher die Ausnahme als die Regel. Wenn ein Thema nicht speziell propagiert wird, ist die Direktion bisher nur am Rande in die Valorisierung involviert.

Eine weitere Schwäche der Nutzung von Evaluationsergebnissen besteht darin, dass ausserhalb des Projektzyklus kaum eine Aufarbeitung der Evaluation stattfindet. Die Lehren aus den einzelnen Evaluationen werden in den betreffenden geografischen Sektionen gezogen, aber selten darüber hinaus. Eine systematische Aufarbeitung der von der DEZA veranlassten Evaluationen findet nicht statt, wobei eine derartige Synthese methodisch auch äusserst schwierig wäre (sehr unterschiedliche Evaluationsgegenstände in sehr unterschiedlichen Ländern).

Die DEZA ist der Ansicht, dass die zum Teil ausgesprochen technischen - und deshalb für den Nichtspezialisten kaum lesbaren - Evaluationen einer breiteren Öffentlichkeit nicht zugemutet werden können und nimmt deshalb bezüglich Veröffentlichung der Evaluationsstudien eine eher defensive Rolle ein. Nach Ansicht der DEZA handelt es sich bei den von ihr veranlassten Evaluationen vorwiegend um interne Studien, die allerdings auf ausdrücklichen Wunsch Externen zur Verfügung gestellt werden oder bei der DEZA-Bibliothek ausgeliehen werden können. Vom DAC der OECD wird eine über Internet einsehbare Datenbank verwaltet, die alle Angaben zu den von der DEZA verfassten Evaluationen (inkl. Zusammenfassungen) enthält (<http://minweb.idrc.ca/dac-log.htm>).

Für die Zukunft plant die DEZA eine Verstärkung der Evaluationsfunktion, wofür zusätzliche personelle Ressourcen notwendig wären. Pro Jahr strebt die DEZA fünf bis acht strategische Evaluationen (Landesprogrammevaluationen, Querschnittanalysen) an, die vom Controlling-Team vorgeschlagen würden. Die Federführung sollte dabei nicht in der Linie liegen. Zudem sollen in absehbarer Zukunft die in der DEZA verwendeten Begriffe und Konzepte geklärt werden. Diese Arbeit soll über die Controlling-Einheiten hinaus in den einzelnen Sektionen und in den Koordinationsbüros stattfinden und im Rahmen der hausinternen Ausbildung veranlasst werden. Schliesslich plante die DEZA ab 2001 die hausinterne Verbreitung der in den USA verwendeten Evaluationsstandards, die als leicht verständlich und für die Bedürfnisse der DEZA als gut brauchbar eingeschätzt werden.

### ***Durchgeführte Interviews***

- Walter Fust, Direktor Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Bern, 21. Dezember 2000)

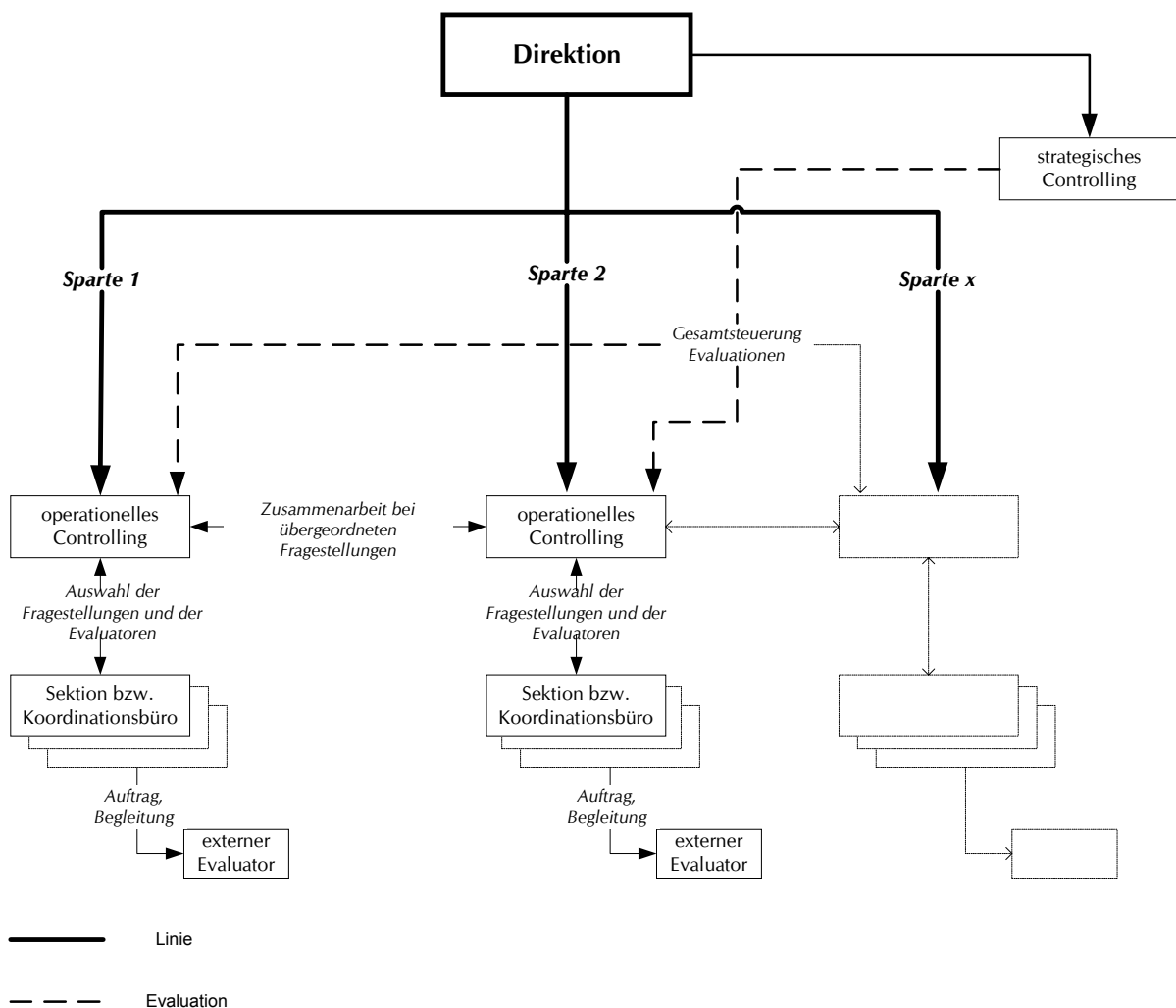


- Benoit Girardin, Strategisches Controlling, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Bern, 17. November 2000)
- Peter Meier, Operationelle Controlling, Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Bern, 17. November 2000)
- Reto Wieser, Strategisches Controlling, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Bern, 17. November 2000)

### Verwendete Dokumente

- Development Assistance Committee/OECD (2000): Development Co-operation Review of Switzerland. Main Findings and Recommendations. Paris: OECD.
- DEZA (Juni 2000): Externe Evaluation - Tun wir die richtigen Dinge? Tun wir die Dinge richtig? Bern: DEZA.
- DEZA (August 1996): PEMU - ein Einstieg. Bern: DEZA.
- DEZA (Juni 1995): Wegweiser zur Selbstevaluation. Bern: DEZA.

**Grafik 1: Das Evaluationsarrangement in der DEZA (bei externen Evaluationen)**



## 6.2. Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Evaluation hat im BAG laut eigener Aussage noch keine lange Tradition. Erst mit dem Ausbruch von Aids begann man sich ca. 1987 mit dieser Thematik auseinander zu setzen. Nachdem sich das Instrument der Evaluation im Bereich Aids langsam zu etablieren begann, dehnte das BAG seine Evaluationstätigkeit zuerst auf den Bereich der illegalen Drogen, dann auf die Bereiche Alkohol und Tabak aus. Um den Stellenwert der Evaluation im Amt zu erhöhen, wurde 1990 im Zuge einer Reorganisation der Evaluationsdienst ins Leben gerufen. Eine der Hauptaufgaben dieses Dienstes bestand - und besteht nach wie vor - darin, die Evaluation im BAG zu stärken und zu systematisieren. Anfangs beschäftigte sich der Evaluationsdienst mit Evaluationen auf vier Ebenen: 1. Globalevaluationen, 2. Programmevaluationen, 3. Projektevaluationen, 4. Selbst-Evaluationen.<sup>3</sup> Während einer erneuten Reorganisation in den Jahren 1995/96 wurde der Evaluationsdienst der Facheinheit Öffentliche Gesundheit unterstellt und zugleich dessen Aufgabenfeld auf Globalevaluationen reduziert. Mit allen anderen Evaluationen wurden die Interventionssektionen betraut.

Der *Evaluationsdienst* des BAG erwartet von Evaluationen konkrete, praktikable Resultate, die in die Verwaltungstätigkeit einfließen. Evaluationen haben nicht zum Zweck, etwas zu beweisen, sondern etwas zu verbessern („not to prove but to improve“). Sie sollten zum Verständnis beitragen, Interpretationshilfen darstellen und Empfehlungen abgeben. Von den Evaluatoren werden spezifische Informationen zu spezifischen Problemstellungen erwartet. Die Frage, die sich der Evaluationsdienst im Zusammenhang mit Evaluationen stellt, ist die folgende: Machen wir die Dinge richtig für die richtigen Adressaten und erreichen wir die Wirkungen, die wir wollen? Evaluation wird als Instrument des Lernens verstanden.

Die Entwicklung von Theorien steht bei der Evaluation - anders als bei "normalen" Forschungsprojekten - im Hintergrund. In einem Forschungsprojekt wird eine Hypothese aufgestellt, die in einem klinischen Versuch überprüft wird. Bei der Heroinabgabe zum Beispiel handelte es sich um ein typisches Forschungsprojekt nach einem Studiendesign für klinische Versuche, gemäss internationalen Forschungsstandards. Man hatte eine klar definierte Arbeitshypothese und erprobte sie in einem wissenschaftlichen Versuch. Auch in einer Evaluation können Hypothesen überprüft werden, aber die Evaluation wendet andere Methoden an. Die Abgrenzung zwischen Forschung und Evaluation ist aber fließend. Es gibt Bereiche, wo Schnittstellen oder Überschneidungen vorhanden sind und wo man sich fragen kann, ob es sich um ein Forschungs- oder Evaluationsprojekt handelt. Es gibt jedoch auch eine grosse Anzahl von Projekten, die klar zugeordnet werden können.

In der im Bereich der Evaluation sehr aktiven Facheinheit Sucht und Aids existiert eine Anzahl sehr komplexer, anspruchsvoller und vielschichtiger Programme und Massnahmenpakete, die umgesetzt werden müssen. Die Evaluation ist dabei eine wichtige Kontrolle oder externe Beurteilung, einerseits der Art und Weise der Programmumsetzung (Prozessevaluation), andererseits der Wirkungen der Projekte/Programme. So gesehen ist die Evaluation ein wichtiger Bestandteil der Erfolgskontrolle und der Planung von Anschlussmassnahmen. Evaluationen können auch Inputs geben bei der Umsetzung eines Programms. Vor allem bei länger dauernden Programmen kann die Evaluation mit Zwischenberichten den Prozess beeinflussen (Anregung von Korrekturen, Infragestellung

---

<sup>3</sup> Bis dato wurden Evaluationen vor allem auf den ersten drei Ebenen durchgeführt, der Bereich ‚Selbstevaluation‘ wurde vernachlässigt.

von einzelnen Elementen). Schliesslich kann die Evaluation auch helfen, Grundsatzfragen zur Rolle und Aktivität des Amtes zu stellen und zu beantworten. Dabei kann es auch um die Frage von Sein oder Nicht-Sein von einzelnen Aktivitäten gehen.

Evaluationen in der Facheinheit Sucht und Aids haben eher weniger eine legitimierende Funktion. Den Schlüssel für die politische Legitimation stellen die epidemiologischen Daten dar. Im Bereich Aids zum Beispiel hatte man über Jahre rückläufige Ansteckungsraten (vor allem in speziell vulnerablen Zielpublika reduzierten sich die Infektionsraten massiv). Diese positive Entwicklung stellt den Leistungsausweis dar. Eine Evaluation kann komplementär die Analyse ergänzen und auf Probleme hinweisen, ist aber nicht der entscheidende Faktor bei der Legitimation.

Die Definition des Begriffes 'Evaluation' ist im BAG ausgeprägt sektions- und personenabhängig; von einer Standardisierung des Begriffsverständnisses ist man noch weit entfernt. Auch besteht eine sehr unterschiedliche Sensibilisierung für Evaluation im Amt: für die einen ist Evaluation fast ein Fremdwort, für die anderen hingegen „daily business“. Um den Evaluationsgedanken im BAG zu stärken und zu einer systematischeren Anwendung dieses Instrumentes zu gelangen, wurde in den letzten Monaten ein neues Konzept entwickelt. Als wichtigste Änderung sieht dieses Konzept vor, den Evaluationsdienst unter dem neuen Namen "Kompetenzzentrum Evaluation" in den Direktionsstab einzugliedern. Die Umsetzung dieser Änderung ist per Mitte 2001 vorgesehen. Durch diese organisatorische Massnahme soll die Evaluationsfunktion in dreierlei Hinsicht gestärkt werden: Erstens wird die bisher eher schwache Stellung des Evaluationsdienstes gegenüber den für Evaluationen hauptverantwortlichen Sektionen, vor allem der Facheinheit Sucht und Aids, aufgewertet. Zweitens können die Resultate von Evaluationen künftig durch die Nähe zur Amtsdirektion einfacher in die Entscheidungsprozesse der Amtsführung eingebracht werden, was zu einer Stärkung der Evaluation insgesamt führen soll. Die Schaffung des Kompetenzzentrums Evaluation hat drittens einen symbolischen und psychologischen Charakter und strebt die Etablierung einer Evaluationskultur über die Facheinheiten hinweg an.

Das zukünftige Kompetenzzentrum Evaluation soll gemäss Konzept mit folgenden Aufgaben betraut werden: Förderung einer Evaluationskultur innerhalb des BAG; Beratung und Ausbildung in Evaluationsfragen innerhalb des Amtes und Sicherstellen des nötigen Know-hows; Förderung der systematischen Selbstevaluation im Amt; Definition und Umsetzung von Qualitätsstandards bei der Planung und Durchführung von Evaluationen; Analyse der Verwendung der Evaluationsergebnisse und der zu ziehenden Lehren (Metaanalyse); Verantwortung für die Verträge mit externen Evaluatoren; Netzwerktätigkeit zum Thema Evaluation ausserhalb des BAG.

### **6.2.1. Rechtliche Grundlagen**

Das Bundesamt für Gesundheit führt in verschiedenen Bereichen Evaluationen durch. Dementsprechend sind auch die rechtlichen Grundlagen vielfältig, weshalb die folgende Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Auf der gesetzlichen Ebene sei zum Beispiel das *Betäubungsmittelgesetz* (BetmG; SR 812.121) erwähnt. Art. 15c besagt, dass der Bund mit Beiträgen oder anderen Massnahmen die wissenschaftliche Forschung über die Wirkungsweise der Betäubungsmittel sowie die Ursachen, Auswirkungen und Bekämpfungsmöglichkeiten des Betäubungsmittelmissbrauchs fördern kann. Auf Verordnungsebene sei auf die *Verordnung über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger* hingewiesen. Dieser Versuchserlass trat am 15. November 1992 in

Kraft und galt bis zum Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die ärztliche Verschreibung von Heroin am 10. Oktober 1998. Das Ziel der Forschung besteht darin, Entscheidungsgrundlagen für die Wahl und Verbesserung von Präventions- und Betreuungsmassnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme zu liefern (Art. 1 Abs. 2). Zudem soll die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Projekten und Versuchen ermittelt werden (Art. 3 Abs. 1).<sup>4</sup> Schliesslich gibt es noch eine Reihe von Bundesratsbeschlüssen (BRB), die als Grundlage für Evaluationen des BAG dienen (z.B. BRB vom 25. März 1987 zur Aidsbekämpfung, BRB vom 8. April 1987 zur Aidsforschung, BRB vom 20. Februar 1991 zur Verminderung der Drogenprobleme).

### **6.2.2. Der Ablauf von Evaluationen im BAG**

Evaluationen werden im BAG vor allem in der Facheinheit Sucht und Aids angeregt (vgl. dazu Grafik 2). Die Sektionen Grundlagen und Forschung, Drogeninterventionen, Alkohol und Tabak, Aids sowie die Dienste Kampagnen und Migration sind verantwortlich dafür, ihre Bereiche zu evaluieren. Neben diesen sogenannten Interventionssektionen beschäftigt sich auch die Fachstelle Gesundheit und Umwelt in der Facheinheit Strahlenschutz und Chemikalien mit dem Thema Evaluation. Alle diese Verwaltungseinheiten tragen für die Bedarfsabklärung von Evaluationen und deren Inhalt die Eigenverantwortung. Diese dezentrale Organisation bringt es mit sich, dass das Verständnis für Evaluation je nach Sektion unterschiedlich ausgeprägt ist. Vor allem bei grossen, komplexen Programmen bestehen in der Facheinheit Sucht und Aids zwischen den einzelnen Sektionen gewisse Meinungsverschiedenheiten. Bei Einzelprojekten und -programmen geht es eher um die Frage der Prioritätensetzung. Um eine gemeinsame Evaluationskultur zu etablieren, wurde deshalb in dieser Facheinheit eine Evaluationsstrategiegruppe installiert, in der ein bis zwei Mal jährlich grundsätzliche Fragen zum Thema Evaluation diskutiert werden. Diese strategische Gruppe setzt sich aus dem Facheinheitsleiter, der Leiterin des Evaluationsdienstes und den verschiedenen Sektionsleitern zusammen.

Der Evaluationsdienst des BAG befindet sich in der Facheinheit Öffentliche Gesundheit und ist vor allem für die Vertragsabwicklung, die Methodik und die Qualitätssicherung der Evaluationen zuständig. Vom Evaluationsdienst selber gehen in der Regel keine Vorschläge für Evaluationen aus, dafür sind die einzelnen Sektionen zuständig. Wer schliesslich die Evaluationsverträge unterschreibt, hängt von der Höhe des Auftragsvolumens ab. Verträge mit einem Budgetvolumen von über 250'000 Franken werden von der Amtsdirektion, kleinere Mandate vom Leiter der Facheinheit Öffentliche Gesundheit oder von der Leiterin des Evaluationsdienstes unterschrieben. Die wissenschaftliche Begleitung der Evaluation zum Zwecke der Qualitätssicherung stellt eine weitere Aufgabe des Evaluationsdienstes dar.

Momentan verfügt der Evaluationsdienst des BAG über 3,9 Vollzeitstellen bei der Facheinheit Öffentliche Gesundheit. Ungefähr 10% des Aidsforschungsbudgets ist für die Evaluation der schweizerischen Aidsprävention reserviert.<sup>5</sup> Auch in den Bereichen Alkohol, Tabak und illegale Drogen sind rund 10% des jeweiligen Präventionsbudgets für Evaluationen vorgesehen. Im Budget 2000 des BAG sind 2'820'000 Franken für Evaluationstätigkeiten eingestellt (inkl. Lohnkosten).

---

<sup>4</sup> Unter *Projekten* werden befristete, inhaltlich und organisatorisch definierte Massnahmen verstanden. *Versuche* sind Projekte mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln (Art. 2).

<sup>5</sup> Im Bereich Aids stammte das Evaluationsbudget bis anhin zu 90% aus dem Forschungsbudget der Eidg. Kommission zur Kontrolle der Aids-Forschung (KKAF). Diese Gelder fliessen nun zum BAG zurück, weil die KKAF dem Nationalfonds angegliedert wird.

### **6.2.3. Die Wirkungen von Evaluationen im BAG**

Die vom BAG in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien sind prinzipiell öffentlich zugänglich. Es gibt keine Berichte, die der Öffentlichkeit aus politischen Beweggründen vorenthalten werden. Jedoch nutzt das BAG in Ausnahmefällen einen gewissen Ermessensspielraum bezüglich des Zeitpunkts der Publikation. Für die *Verbreitung* der Evaluationsberichte ist der Evaluationsdienst zuständig. Dabei stellt sich immer wieder die Frage, wer den Begleitbrief zum Bericht verfassen soll (Sektion vs. Evaluationsdienst). Die Adressatenliste ist nicht fix vorgegeben, sondern wird je nach Thematik der Evaluation angepasst. In Zukunft plant das Amt die vermehrte Publikation der Berichte im Internet.

Die Facheinheit Sucht und Aids hat die Erfahrung gemacht, dass die Qualität der Evaluationsstudien unterschiedlich ist. Oftmals enthalten Evaluationsstudien zu allgemeine Aussagen, die kritische Beurteilung wird zu wenig auf den Punkt gebracht und die Empfehlungen sind zu wenig konkret. Die Qualität hängt von verschiedenen Faktoren ab. So ist es zum Beispiel äusserst wichtig, dass die Mandate klar und verständlich formuliert und mit den Auftragnehmern diskutiert werden. Wichtig ist auch die Verwendung einer angemessenen Methodik. Noch zu häufig wird diese Frage von den Evaluatoren anfänglich vernachlässigt. Auch eine seriöse Begleitung der Evaluation ist wichtig. Der Zugang zu benötigten Daten und Dokumenten muss ermöglicht werden und die Evaluatoren sind über Veränderungen und Anpassungen der Fragestellung zu informieren. In Zukunft will die Facheinheit dafür sorgen, dass die kritische Distanz zwischen Evaluierten und Evaluatoren wieder zunimmt. In einzelnen Fällen ist diese Distanz in den letzten Jahren zu stark abhanden gekommen. Längerfristige Evaluationsaufträge sollen nicht wie selbstverständlich verlängert, sondern wieder einmal ausgeschrieben werden. Dadurch soll die Unabhängigkeit der Evaluation, aber auch der Wettbewerb unter den Evaluatoren gefördert werden.

Die Nutzung der Resultate von Evaluationen ist im BAG in hohem Masse von den Bedürfnissen der involvierten Sektionen und vom Umfeld des Evaluationsgegenstandes abhängig. Es liegt mehr oder weniger im Ermessen der zuständigen Linienverantwortlichen (Sektion und Facheinheit), wie sie bei der Verwertung der Evaluationsergebnisse vorgehen wollen. Je nach Bedarf unterstützt der Evaluationsdienst die Bemühungen der Sektionen (z.B. durch Vorschläge für Umsetzungsaktivitäten). Das Anliegen des Facheinheitsleiters besteht darin, die Evaluationsergebnisse rechtzeitig so einzuspeisen, dass sie bei der Neulancierung von Programmen berücksichtigt werden können. Eine Valorisierung auf Direktionsebene findet selten statt. Durch die Schaffung des Kompetenzzentrums Evaluation im Direktionsstab erhofft man sich eine verstärkte Nutzung auch auf Direktionsstufe (vgl. Grafik 3).

Die Verantwortung für die Distribution der Evaluationsresultate den Sektionschefs zu überlassen, ist nicht unproblematisch, weil dadurch die Ergebnisse auf der operativen Ebene belassen werden und die Gefahr besteht, dass ausserhalb der Sektion die Evaluationen kaum zur Kenntnis genommen werden. Es ist jedoch nach Ansicht des Evaluationsdienstes wichtig, dass die Ergebnisse von Evaluationen auch in strategische und politische Überlegungen einfließen. Deshalb hat der Dienst gegenüber den Sektionen auch eine Beratungsfunktion für die Valorisierung von Evaluationen und versucht aktiv, die Verwertung der Evaluationsergebnisse auf Stufe Amtsleitung zu fördern.

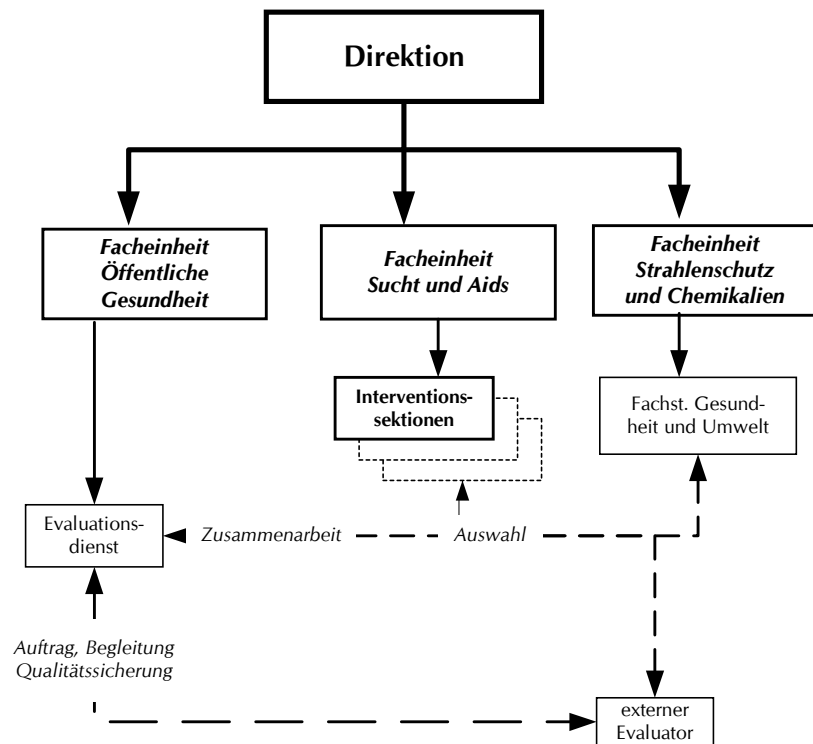
### ***Durchgeführte Interviews***

- Marlène Läubli-Loud, Leiterin Evaluationsdienst, Facheinheit Öffentliche Gesundheit, Bundesamt für Gesundheit (Bern, 3. Oktober 2000)
- Ueli Locher, Vizedirektor Bundesamt für Gesundheit (Bern, 22. November 2000)

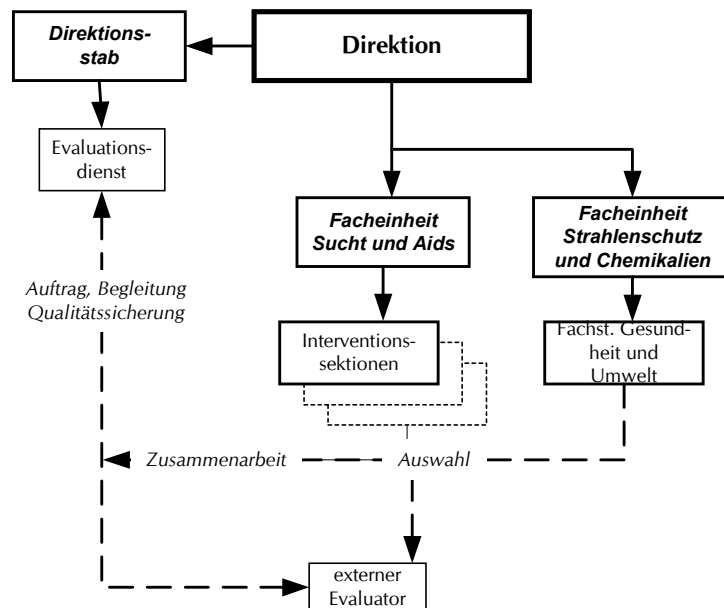
### ***Verwendete Dokumente***

- BAG (1997): Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation
- BAG (2000): Evaluation im BAG - Strategische Überlegungen
- BAG (2000): Kompetenzzentrum Evaluation - Organisationskonzept

**Grafik 2: Das Evaluationsarrangement im BAG (aktuell)**



**Grafik 3: Das Evaluationsarrangement im BAG (geplant)**



— Linie  
- - - Evaluation

### **6.3. Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)<sup>6</sup>**

Forschung und Evaluation hat in der Selbsteinschätzung des BSV im Politikbereich „Soziale Sicherheit“ nicht denselben Stellenwert wie in anderen Politikbereichen (z.B. Landwirtschaft) und hat im Amt dementsprechend noch keine lange Tradition. Erst in den letzten Jahren hat man erkannt, dass Forschungsergebnisse auch als Legitimation für die Politik einsetzbar sind. Evaluationen bieten nach Ansicht des BSV im Gegensatz zu anderen Steuerungsinstrumenten (z.B. Controlling, Monitoring) einen systematischeren Zugang zu einem Problemfeld, gehen mehr in die Tiefe und können Wirkungszusammenhänge besser aufdecken.

Das Auftragsvolumen bei den vom BSV in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien liegt bei ca. 40'000 bis 120'000 Franken; sie dauern in der Regel zwischen sechs und 15 Monaten. Grössere Aufträge kommen eher selten vor. Im Moment verfügt der Fachdienst über ein Budgetvolumen von 1.4 Mio. Franken pro Jahr, was ca. 15 bis 20 externe Aufträge ermöglicht. Pro 100'000 Franken Budget setzt der Fachdienst ca. 10 Stellenprozent für die Projektbegleitung ein. Der Schwerpunkt der Evaluationstätigkeit des BSV liegt zur Zeit bei den Wirkungsanalysen des Krankenversicherungsgesetzes (KVG). In naher Zukunft plant das Amt vermehrt Evaluationen in den Bereichen Invalidenversicherung (IV) und Altersversicherung (AHV).

#### **6.3.1. Rechtliche Grundlagen**

Das BSV bezieht sich bei seiner Evaluationstätigkeit einerseits auf die Bundesverfassung (Art. 170 BV), andererseits auf verschiedene Gesetzes- bzw. Verordnungstexte. So existiert beispielsweise in der Verordnung zum KVG ein Auftrag, Evaluationen durchzuführen (Art. 32 KVV). Weitere gesetzliche Aufträge zur Durchführung von Evaluationen finden sich in der Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV, Art. 18) sowie in der Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZV, Art. 20). Nicht alle Evaluationen werden jedoch aufgrund eines expliziten gesetzlichen Auftrages durchgeführt (z.B. Evaluationsprogramm im IV-Bereich).

#### **6.3.2. Der Ablauf von Evaluationen im BSV**

Im BSV ist der Fachdienst „Wirtschaft, Grundlagen, Forschung“ für Evaluationen zuständig. Der Fachdienst verfügt über ein Stellenetat von 5.2 Stellen, wovon 1.4 für die Forschung reserviert sind.<sup>7</sup> Etwa 70% der Forschungsprojekte sind Evaluationsstudien. Der Fachdienst führt selber keine Evaluationen durch, sondern vergibt alle Aufträge an Dritte ausserhalb der Bundesverwaltung. Die zuständigen Mitarbeiter des Fachdienstes haben eigene Forschungserfahrung und bringen sowohl methodisches Know-how wie auch Evaluationserfahrung mit sich. Ausserdem wird der Fachdienst im Bereich des Programms „Wirkungsanalyse KVG“ von einem externen Evaluationsberater unterstützt. Der Evaluationsberater wird vor allem für konzeptionelle Fragen und die Qualitätssicherung herangezogen.

Der Evaluationsbedarf wird im BSV nicht systematisch abgeklärt. Bei der Ausarbeitung des Jahresprogramms überlegt sich der Fachdienst für jede Abteilung bzw. abteilungs-

---

<sup>6</sup> Im Bundesamt für Sozialversicherung läuft zur Zeit das Projekt „fit“, das eine Analyse der Prozesse und Strukturen umfasst und auch die Evaluationsfunktion betrifft. Dabei steht die Schaffung eines Kompetenzzentrums zur Diskussion, die auch eine personelle und finanzielle Stärkung der Evaluationsfunktion vorsieht. Zum Zeitpunkt der Interviews waren aber diesbezüglich noch keine definitiven Entscheide erfolgt. Unsere Darstellung bezieht sich auf die bisherige Situation.

<sup>7</sup> Hinzu kommt die Arbeit des Fachdienstleiters, der ca. 1/3 seiner Arbeitszeit für die Forschung investiert.



übergreifend potentielle Evaluanda. Die Bedürfnisse des Fachdienstes werden mit denjenigen der Abteilungen verglichen und anschliessend arbeitet der Fachdienst einen Vorschlag aus.<sup>8</sup> In der Direktionskonferenz wird eine Mitteilung über die geplanten Evaluationsprojekte gemacht. Als zusätzlicher Input für die Fragengenerierung gilt das tagesspolitische Geschehen. Die öffentliche Diskussion wird daraufhin überprüft, ob sich daraus für die Evaluation interessante Fragestellungen ergeben. Für den Bereich KVG dagegen liegt den Evaluationsaktivitäten ein Ausführungsplan zugrunde, der für eine Systematisierung sorgt.

Der Fachdienst arbeitet für jedes Vorhaben eine Projektskizze aus, in welcher die inhaltlichen und methodischen Vorstellungen sowie der Zeit- und Budgetrahmen dargelegt werden. Anschliessend wird eine *Projektbegleitgruppe* eingesetzt, die von einer Person aus dem Fachdienst oder einer Abteilung geleitet wird. In dieser Projektbegleitgruppe sitzt mindestens ein Abteilungsvertreter sowie ein Fachdienstvertreter ein. Sehr oft ist zudem ein Vertreter der Abteilung Mathematik und Statistik dabei.<sup>9</sup> In der drei- bis achtköpfigen Begleitgruppe sind je nach Fragestellung teilweise auch Vertreter anderer Bundesstellen, zum Beispiel des Bundesamts für Gesundheit oder des Bundesamts für Statistik dabei.

Ist die Projektbegleitgruppe installiert, wird ein *Offertverfahren* durchgeführt. Der Fachdienst verfügt über eine Datenbank mit Namen von möglichen Evaluatoren. Davon werden normalerweise sechs bis zehn gezielt angeschrieben. Anschliessend wählt die Projektbegleitgruppe – oft mit Unterstützung des Fachdienstes – anlässlich einer Auswahl Sitzung einen Auftragnehmer aus. Kann sich die Begleitgruppe aufgrund der schriftlichen Unterlagen nicht auf eine Offerte einigen, lädt man die potentiellen Auftragnehmer zu einem Gespräch ein und trifft dann die Entscheidung. Steht der Auftragnehmer fest, kommt es zu einem Auftragsgespräch. Dabei wird ein Kostendach und ein Zeitrahmen vorgegeben. Bei Einzelprojekten (im BSV der Normalfall; vgl. auch Grafik 4) beschliesst die Projektbegleitgruppe abschliessend. Bei der Wirkungsanalyse KVG gibt es zusätzlich eine Programmleitung (leitender Ausschuss), der auf Antrag der Projektbegleitgruppe den Auftragnehmer abschliessend auswählt (vgl. auch Grafik 5). Die Direktion ist bei diesem Auswahlverfahren nicht involviert, wird jedoch vom Fachdienst regelmässig über den Stand der verschiedenen Projekte informiert. Der Fachdienstleiter hat die Verantwortung für das Evaluationsbudget und unterzeichnet seitens des BSV die Evaluationsverträge.

Der Fachdienst begleitet das Evaluationsteam relativ eng. Dies geht so weit, dass der Fachdienst seine Wünsche bei der Methodenwahl anbringt. Seit kurzem hat sich bei methodisch anspruchsvollen Evaluationen oder bei unklarer Datenlage ein zweistufiges Verfahren herauskristallisiert: Zunächst wird von den Auftragnehmern eine *Machbarkeitsstudie* verlangt, in deren Rahmen die Datenlage abgeklärt und die ungefähre Vorgehensweise seitens der Auftragnehmer erläutert wird. Bei dieser Machbarkeitsstudie handelt es sich um eine ein- oder zweimonatige Vorphase, die mit einem separaten Vertrag geregelt wird. Bei Aufträgen, die länger als ca. neun Monate dauern, wird schliesslich obligatorisch ein *Zwischenbericht* verlangt. Es kommt vor, dass in dieser Phase der Evaluation noch gewichtige Änderungen an der Stossrichtung des Projektes vorgenommen werden. Der Zwischenbericht und der Entwurf des Schlussberichtes werden von der Projektbegleitgruppe mit den Auftragnehmern besprochen. Ein Problem des Fach-

---

<sup>8</sup> Kommt zwischen Fachdienst und Abteilungen keine Einigung zustande, wird auf Direktionsebene entschieden.

<sup>9</sup> Hauptsächlich zur Vereinfachung des Zugangs zum Datenmaterial des BSV.

dienstes besteht darin, dass es im Bereich 'Soziale Sicherheit' nur wenige anerkannte Experten gibt und dass sich deshalb die Auswahl von geeigneten Auftragnehmern mitunter relativ schwierig gestaltet. Die Evaluatoren sind bei ihrer Arbeit auf die Mithilfe der Abteilungen angewiesen (Datenbeschaffung). Es ist schon vorgekommen, dass eine Sektion im BSV ein Projekt blockierte, indem sie die benötigten Daten nicht lieferte. Im Normalfall ist jedoch die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Abteilungen sehr gut.

### **6.3.3. Die Wirkungen von Evaluationen im BSV**

Evaluationen dienen dem BSV einerseits dazu, die Auswirkungen von neuen Gesetzen aufzeigen zu können. Solche Wirkungsanalysen können eine ausgesprochene *Legitimationsfunktion* haben: es ist zu zeigen, ob und wie politische Massnahmen greifen, welche Auswirkungen sie auf die Gesellschaft haben und ob allenfalls Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden sind. In jüngster Zeit wurden schwergewichtig Wirkungsanalysen im Bereich des neuen KVG durchgeführt. Die Ergebnisse von Evaluationen können u.a. dazu genutzt werden, bei Gesetzesrevisionen, aber auch bei der Formulierung von Verordnungen und Weisungen, Hinweise zu geben. Andererseits erwartet das BSV von Evaluationen auch die Schaffung von wissenschaftlichen Grundlagen, die bei anstehenden politischen Entscheiden genutzt werden können. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind die Bereiche 'Kinderzulagenregelung' und 'Invalidenversicherung', in denen wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt wurden bzw. noch werden.

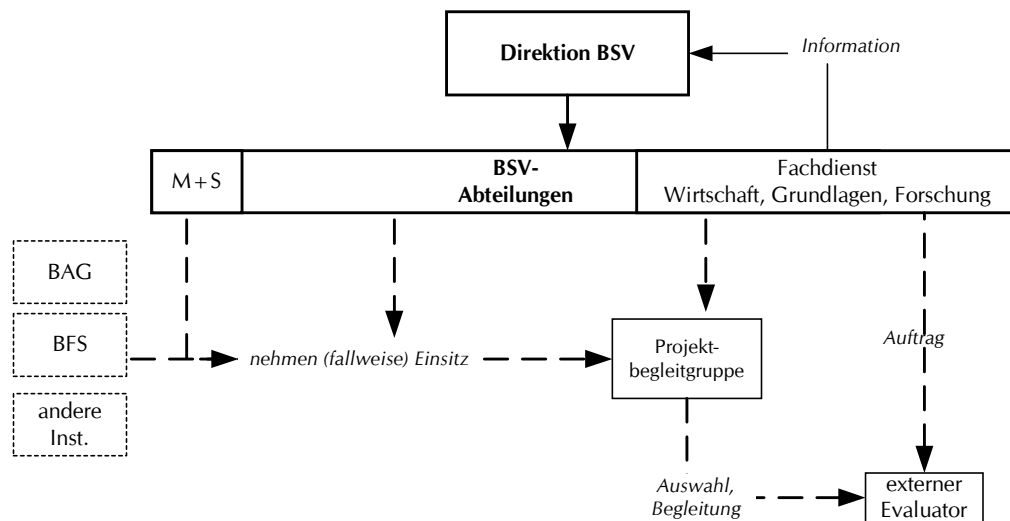
Um die Ergebnisse von Evaluationsstudien intern zu verbreiten, erhalten alle BSV-Vizedirektoren das Vorwort, eine Zusammenfassung (rund zwei bis drei Seiten) und ein kurzes Abstract (maximal eine halbe Seite) zur Stellungnahme. Je nach Wunsch wird der vollständige Bericht zur Verfügung gestellt. Es bleibt dann den Vizedirektoren überlassen, ob und wie sie die Resultate abteilungsintern bekannt machen. Änderungswünsche der Abteilungen werden in begründeten Fällen im Schlussbericht berücksichtigt. Die Evaluationsresultate werden vom Amtsdirektor auch zuhanden der Departementsvorsteherin weitergegeben. Mit den Fachabteilungen hat der Amtsdirektor monatlich eine Sitzung, an denen Evaluationsergebnisse – falls vorhanden – diskutiert werden. Der wichtigste Wissenstransfer läuft jedoch über die Fachleute der Projektbegleitgruppe.

Die Evaluationsstudien werden von der EDMZ in aller Regel in einer Auflage von ca. 400 bis 600 Exemplaren publiziert. Abnehmer dieser Berichte sind Kantone, Medien, Forschungsinstitutionen sowie (ausser)parlamentarische Fachkommissionen. Eine aktive Verbreitung der Berichte (z.B. mittels einer Pressekonferenz) ist eher die Ausnahme. Auf Intra- bzw. Internet werden die Evaluationsberichte vorderhand noch nicht publiziert. Geplant ist eine Forschungsseite, wo mindestens die Zusammenfassungen der Berichte veröffentlicht werden sollen. Erst seit neuem arbeitet der Fachdienst vermehrt und ein bisschen systematischer mit dem Informationsdienst des Amtes zusammen. Nach Ansicht des Fachdienstes sollten die Evaluationsresultate amtsintern systematischer bekannt gemacht werden. Der Fachdienst kann nur darum besorgt sein, die wichtigsten Akteure zu informieren, aktiv kann die Umsetzung der Evaluationsresultate jedoch nicht gefördert werden. Zur besseren Verbreitung der Evaluationsresultate wird seit rund einem halben Jahr im sechswöchigen Rhythmus ein 'Forum Wirkungsanalysen KVG' zur Präsentation von Evaluationsergebnissen durchgeführt, das allen BSV-Mitarbeitenden offen steht.

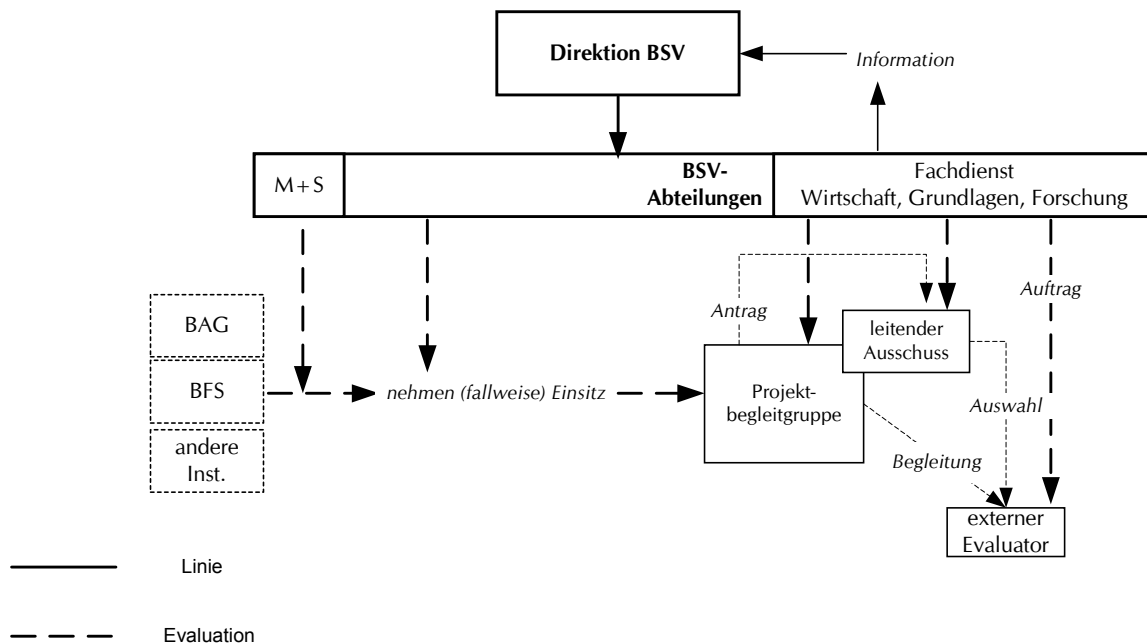
### Durchgeführte Interviews

- Ludwig Gärtner, Leiter Fachdienst Wirtschaft, Grundlagen, Forschung, Bundesamt für Sozialversicherung (Bern, 9. Juni 2000)
- Otto Piller, Direktor Bundesamt für Sozialversicherung (Bern, 3. Juli 2000)
- Martin Wicki, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachdienst Wirtschaft, Grundlagen, Forschung; Bundesamt für Sozialversicherung (Bern, 9. Juni 2000)

**Grafik 4: Das Evaluationsarrangement im BSV (bei Einzelevaluationen)**



**Grafik 5: Das Evaluationsarrangement im BSV (bei Evaluationsprogrammen)**



#### 6.4. Bundesamt für Justiz (BJ)

Im Bundesamt für Justiz (BJ) wird nicht flächendeckend und systematisch, sondern nur punktuell evaluiert. Das BJ hatte nie die Absicht, ein umfassendes Evaluationskonzept zu entwickeln, da das Amt sehr dezentral strukturiert ist und die einzelnen Bereiche nicht viele Berührungspunkte aufweisen. Zur Zeit der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL; 1987 bis 1991; siehe dazu AGEVAL 1991) setzte das BJ mehr Ressourcen für Evaluationen ein. Seither beschränkt sich das BJ vorwiegend darauf, die Entwicklung im wissenschaftlichen Bereich zu verfolgen, eine aktive Mitgestaltung würde die derzeitigen Möglichkeiten übersteigen. Nach Ansicht des BJ sind Evaluationen eher ausgerichtet auf Gesetzgebungen mit einem ausgeprägten instrumentalen Charakter (z.B. im Energie- und Umweltbereich). Institutionelle oder nur Rahmenbedingungen setzende Regelungen eignen sich eher weniger für Evaluationen. Im BJ gibt es nur wenige gesetzgeberische Massnahmen mit instrumentalem Charakter, doch gibt es einzelne Bereiche, in denen Evaluation eine lange Tradition hat (z.B. im Bereich Strafrecht).

In der Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht gibt es einen Dienst Gesetzesevaluation, der bei der Gesetzgebungsbildung (prospektive Gesetzesevaluation) und bei der Gesetzgebungsmethodik (Gesetzgebungsleitfaden) unterstützende Funktionen innehat. Weitere Aufgaben innerhalb des Amtes bestehen in der Ausbildung der Gesetzgebungsbegleiter und der Begleitung der Evaluation im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Zudem unterstützt der Dienst Gesetzesevaluation andere Ämter und Bereiche (FLAG-Ämter, Energie- und Regionalpolitik).

Weiter kennt das Bundesamt für Justiz die Funktion eines Forschungsverantwortlichen, wobei diese Aufgabe mit nur gerade fünf Stellenprozenten vor allem als Anlaufstelle für Mitarbeitende des Bundesamtes für Justiz mit forschungs- und evaluationsbezogenen Fragen dient. Bis vor kurzem wurde diese Funktion durch den Dienst Gesetzesevaluation wahrgenommen.

Evaluationen spielen im BJ vor allem bei der Opferhilfe sowie im Straf- und Massnahmenvollzug eine Rolle. Das *Opferhilfegesetz* verlangt die Überprüfung der Wirksamkeit der Opferhilfe während der ersten sechs Jahre. Dieser Grundsatz ist in den Bestimmungen über die Aufbauhilfe verankert, welche der Bund den Kantonen während der ersten sechs Jahre der Gesetzgebung ausgerichtet hat. Diese Aufbauhilfe wurde verknüpft mit einer Berichterstattungspflicht der Kantone. Die Kantone mussten über die Verwendung der Bundesmittel berichten. In Abständen von zwei Jahren wurden die von den Kantonen gelieferten Angaben zusammen mit den Ergebnissen der Evaluation in den Opferhilferichten zusammengestellt. Der 3. Vollzugsbericht ist im Mai 2000 veröffentlicht worden.

Im *Straf- und Massnahmenvollzug* werden Evaluationen bei der Prüfung von alternativen Strafvollzugsmassnahmen (Modellversuche) durchgeführt. Dieses Verfahren wurde aufgrund der Diskussion über die Aufgabenteilung Bund/Kantone geschaffen, nachdem auch eine vollständige Kantonalisierung zur Debatte stand. Der damalige Sektionschef wollte mit Hilfe der Modellversuche das institutionelle Wissen fördern und begünstigte damit indirekt eine Art Evaluationskultur im BJ. Mit der systematischen Evaluation der Modellversuche soll abgeklärt werden, ob mit den neu eingeführten Konzepten und Methoden die angestrebten Ziele erreicht werden und unter welchen Bedingungen die Modellversuche allenfalls von anderen Trägern und Betrieben übernommen werden könnten. Zwischen 1987 und 1999 wurden vom BJ an 25 Modellversuche insgesamt rund 20 Mio. Franken ausgerichtet. Allein im Jahre 1999 steuerte das BJ etwas mehr als

zwei Mio. Franken an die Modellversuche bei. Momentan (Stand: Januar 2000) laufen acht Modellversuche.

Weitere Bereiche im BJ, bei denen Evaluationen eine Rolle spielen, sind das Strafrecht – Allgemeiner Teil sowie Teile des Privatrechts. So sind z.B. bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafrechts Evaluationen vorgesehen. Im Privatrecht wurden bei verschiedenen Revisionen des Familienrechts (insb. Scheidungsrecht) Evaluationen in Auftrag gegeben. Beim Scheidungsrecht ist momentan eine Evaluation in Planung.

#### **6.4.1. Rechtliche Grundlagen**

Das Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991 (OHG) ist seit 1. Januar 1993 in Kraft. Das Gesetz hat zum Ziel, den Opfern von Straftaten wirksame Hilfe zu leisten und ihre Rechtsstellung zu verbessern. Der Vollzug des OHG ist Aufgabe der Kantone. Der Bund leistete den Kantonen eine auf sechs Jahre befristete Aufbauhilfe, über deren Verwendung die Kantone im Abstand von zwei Jahren Bericht erstatten mussten. Art. 11 der Opferhilfeverordnung (OHV) verpflichtete das BJ dazu, die Wirksamkeit der Opferhilfe auf Grundlage dieser kantonalen Berichte zu evaluieren.

Die Begleitung und Prüfung der Evaluationen im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug durch das BJ stützt sich auf Art. 9 des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG). Dieser Artikel besagt, dass Beiträge an Modellversuche vom Bund nur dann ausgerichtet werden, wenn die Modellversuche zielgerichtet durchgeführt und systematisch ausgewertet werden (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 LSMV).

#### **6.4.2. Der Ablauf von Evaluationen im BJ**

Im Rahmen der Evaluation des Opferhilfegesetzes wurden drei Studien durchgeführt. Die beiden ersten wurden vom Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives der Universität Genf (CETEL) erarbeitet, die neuste Evaluationsstudie wurde vom privaten Büro DAB (Das Andere Büro) verfasst. Die erste Studie beschäftigt sich mit dem Vollzug der Opferhilfe aus Sicht der Opfer, deren Zufriedenheit mit der Beratung, der finanziellen Unterstützung usw. Die zweite Untersuchung befasst sich mit dem Schutz und den Rechten des Opfers im Strafverfahren. Im Zentrum der dritten, durch DAB verfassten Studie, steht die Soforthilfe und damit Fragen der Informationsvermittlung, der Koordination zwischen Beratungsstellen, Spitälern, Polizei und anderen Akteuren sowie Qualitätsaspekte der Beratung. Alle drei Studien wurden durch eine Begleitgruppe mitgetragen. Bei der dritten Studie setzte sich diese aus einem Vertreter des BJ, einem Mitglied der Expertenkommission des NFP 40 (Gewalt im Alltag und Organisierte Kriminalität) sowie der Leiterin eines Projektes über Gewalt im sozialen Nahraum zusammen. Die Aufträge hatten ein Volumen von ca. 60'000 bis 70'000 Franken und dauerten vier bis fünf Monate (vgl. Grafik 6).

Beim Straf- und Massnahmenvollzug bilden die Evaluationen auf Bundesebene keine eigenständigen Projekte, sondern werden als integraler Bestandteil eines Modellversuchs betrachtet. Auftraggeber der Evaluationen ist demzufolge auch nicht die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug des BJ, sondern die Kantone resp. die für die Modellversuche verantwortlichen Projektleitungen. Die Rolle der Sektion des BJ besteht in erster Linie darin, die Qualität der Evaluationen zu unterstützen sowie die Zwischen- und Schlussberichte zu den Modellversuchen zu genehmigen. Es kommt vor, dass der Bund seitens der Kantone angefragt wird, ob er gute Evaluatoren kenne, deren Auswahl ist aber Sache der Kantone bzw. der Projektleitungen.

Ein Gesuch für einen Modellversuch, das die Beschreibung des Modellversuchs mit dazugehörigem Evaluationskonzept umfasst, wird zuerst von der Sektion auf Qualität und Vollständigkeit geprüft. Anschliessend gehen die Gesuche in den Fachausschuss, in dem vor allem Praktiker aus dem Straf- und Massnahmenvollzug und einzelne Wissenschaftler einsitzen. Der Fachausschuss wurde Ende Februar 1987 geschaffen. Dessen personelle Zusammensetzung wird durch die Sektion vorgeschlagen und anschliessend von der Amtsdirektion und der Departementschefin genehmigt. Der Fachausschuss prüft die Modellwürdigkeit des Versuchs, bewertet die sachliche Bedeutung des Modellversuchs, überprüft den Kostenvoranschlag und prüft die Zweckmässigkeit des Evaluationskonzeptes. Der Fachausschuss beantragt beim BJ die Gewährung der Beiträge, die Höhe der anzuerkennenden Projektkosten, den Beitragssatz sowie die Beitragsperiode sowie allfällige Bedingungen und Auflagen. Während des Projektes erfolgt eine Begleitung durch ein Patensystem: Ein Mitglied des Fachausschusses begleitet das Projekt und erkundigt sich pro Jahr ein Mal telefonisch und ein Mal vor Ort über den Stand des Projektes. Darüber verfasst er einen Bericht (Patenbericht) zuhanden des Fachausschusses.

Die Evaluationsberichte gehen in einer Minderheit der Fälle zuerst an die Projektleitungen, die sie zusammen mit einer Stellungnahme ans BJ weiterleiten, in der Mehrheit der Fälle jedoch direkt an die Sektion. Diese prüft, ob alle Auflagen erfüllt werden und leitet die Berichte anschliessend an den Fachausschuss zur Prüfung und Genehmigung weiter.

Die grössten Probleme, die bei der Evaluation auftreten können, betreffen die Stichprobengrössen sowie allgemein Schwierigkeiten bei der Informations- und Datenbeschaffung (weil z.B. die Projektleitungen nicht an die Evaluatoren denken). Ist die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug der Ansicht, die Anliegen der Evaluatoren würden von den Projektleitungen zu wenig berücksichtigt, interveniert die Sektion im Sinne der Verfügung (vgl. Grafik 7).

#### **6.4.3. Die Wirkungen von Evaluationen im BJ**

Die Wirkungen von Evaluationen bestehen nach Ansicht des BJ vor allem darin, dass die durch Evaluationen gewonnenen Informationen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden können. Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse von Evaluationen auch wirklich genutzt werden, sollte man die Resultate in einer sehr frühen Phase von gesetzgeberischen Vorarbeiten (Grundlagenarbeiten von Arbeitsgruppen/Expertenkommissionen) einfließen lassen. Wenn ein Gesetzgebungsprojekt beschlussreif ist für den Bundesrat oder sich bereits in einer parlamentarischen Kommission befindet, ist eine Evaluation oft schon zu spät. Die Institutionalisierung der nachträglichen Evaluation (losgelöst von der Initiierung von Revisionsarbeiten oder der Neuschaffung eines Gesetzes) stellt sicher, dass Grundlagen vorhanden sind, wenn man mit der Revision oder Neuschaffung eines Gesetzes beginnt. Da Gesetzgebungsprojekte aber sehr lange dauern, kann man auch noch Evaluationen durchführen, wenn mit der Arbeit schon begonnen worden ist.

Die Resultate von Evaluationen werden im BJ in verschiedenen Bereichen genutzt. Der dritte Evaluationsbericht des Opferhilfegesetzes z.B. verdeutlicht, dass immer mehr Menschen Opferhilfe in Anspruch nehmen, was zu einer entsprechenden Zunahme der Kosten führt, zeigt aber auch auf, dass sich zwischen den Absichten des Gesetzgebers und der Praxis eine Lücke manifestiert. Bei einer Umfrage des EJPD haben sich denn auch praktisch alle Kantone für eine Revision des Opferhilfegesetzes ausgesprochen. Neun Kantone haben sogar einen dringenden Revisionsbedarf festgestellt. Das BJ hat

diese Kritik zum Anlass genommen, eine umfassende Überprüfung des Opferhilfegesetzes in die Wege zu leiten. Bereits Anfang Juli 2000 wurde durch das EJPD eine Expertenkommission eingesetzt, deren Aufgabe es ist, bis Mitte 2002 einen Vorentwurf für ein revidiertes Opferhilfegesetz inklusive einem erläuternden Bericht zu erarbeiten. Die Kommission setzt sich zusammen aus Vertretern der Kantone, der Opferhilfe und der Jurisprudenz. Die Evaluation der Opferhilfe bildet eine zentrale Grundlage für die Definition des gesetzgeberischen Handlungsbedarfes.

**Straf- und Massnahmenvollzug:** Wird ein Evaluationsschlussbericht vom Fachausschuss genehmigt, verfasst die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug eine Kurzinformation über die Auswertung. Diese Kurzinformationen erscheinen ein Mal pro Jahr im Informationsbulletin über den Straf- und Massnahmenvollzug des BJ. Die Evaluationsschlussberichte sind im Prinzip auf Anfrage erhältlich, die Nachfrage ist jedoch nur gering. Seit zwei Jahren ist ein Synthesebericht über die Modellversuche geplant.

Für die Beurteilung der Nützlichkeit von Evaluationen werden von der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug vier Kriterien beigezogen. Erstens müssen die Bewertungsgrundlagen der Evaluation auf die Ziele des Modellversuchs abgestimmt sein. Zweitens sollten die Ergebnisse der Evaluation von den Projektleitungen genutzt werden können. Drittens soll die Evaluation Aufschluss darüber geben, ob der Versuch in den Alltag der durchführenden Institution integriert werden kann. Viertens kann die Evaluation auch Argumente für anstehende Revisionen des StGB liefern.<sup>10</sup>

Wie die Kantone die Untersuchungsergebnisse nutzen, ist dem BJ nicht bekannt.

### ***Durchgeführte Interviews***

- Werner Bussmann, Dienst Gesetzesevaluation, Bundesamt für Justiz (Bern, 6. Juni 2000)
- Renate Cléménçon, Sektion Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz (Bern, 6. Juni 2000)
- Luzius Mader, Vizedirektor Bundesamt für Justiz, Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht (Bern, 27. Juni 2000)
- Hannes Ummel, Sektion Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz (Bern, 6. Juni 2000)

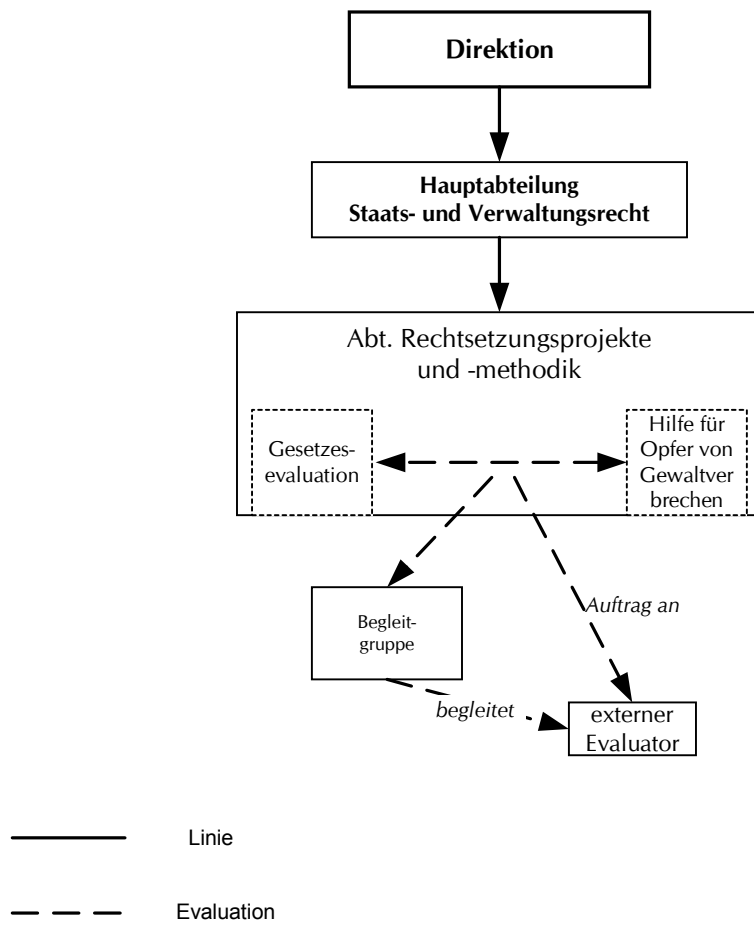
### ***Verwendete Dokumente***

Renate Cléménçon: Der Platz der Evaluation bei der Weiterentwicklung des Straf- und Massnahmenvollzugs/StMV) und der Jugendhilfe in der Schweiz, in: SEVAL – Bulletin No. 11 (Juni 1999): 4 - 6

---

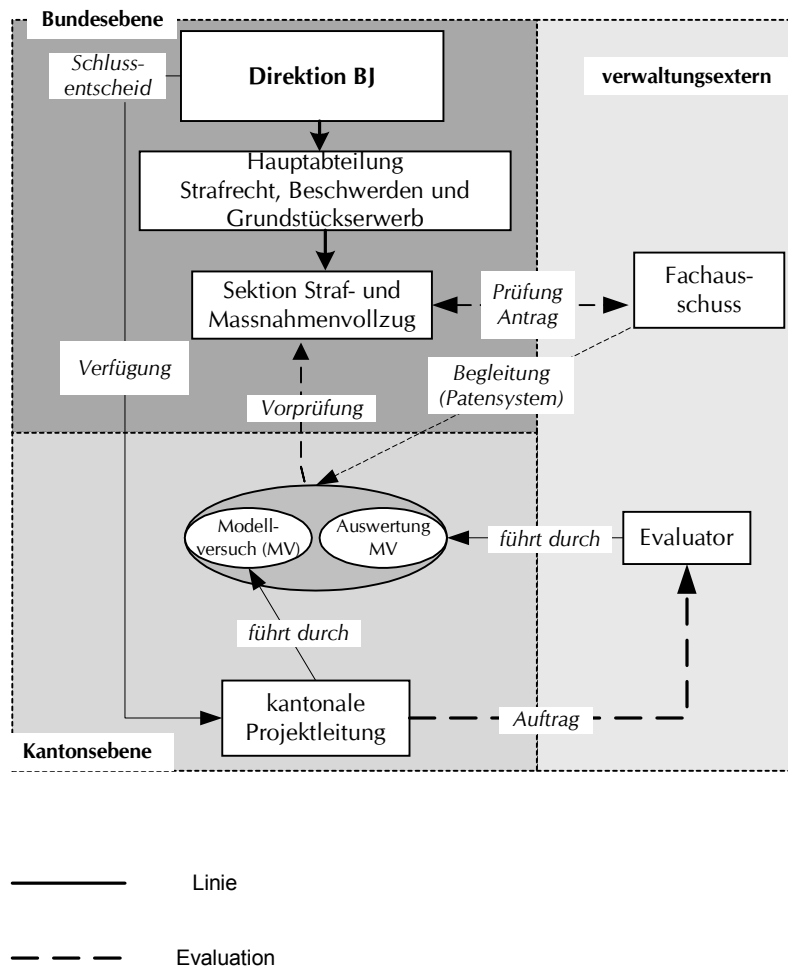
<sup>10</sup> So hat das EJPD gestützt auf die Modellversuche zur Gemeinnützigen Arbeit (GA) im Entwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches die GA als eigenständige Sanktion eingeführt.

**Grafik 6: Das Evaluationsarrangement im BJ (Bereich Opferhilfe)**





**Grafik 7: Das Evaluationsarrangement im BJ (Bereich Straf- und Massnahmenvollzug)**



## **6.5. Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)**

Unter dem Begriff 'Evaluation' versteht man in der EFV ein Instrument, mit dessen Hilfe überprüft werden kann, ob die Ziele von bestimmten Massnahmen erreicht wurden oder nicht. Wenn Ziele nicht erreicht werden, ist es die Aufgabe einer Evaluation, Massnahmen vorzuschlagen, mit deren Hilfe die Ziele erreicht werden können. Evaluation wird demzufolge als Wirkungskontrolle der Umsetzung von gesetzlichen Massnahmen verstanden. In diesem Zusammenhang wurde auch das Stichwort 'Politikbewertung' erwähnt.

Evaluation findet in der EFV im Rahmen der Erstellung des Subventionsberichtes statt. Gestützt auf das Subventionsgesetz (SuG, vgl. nächsten Abschnitt) muss der Bundesrat zuhänden des Parlamentes mindestens alle sechs Jahre einen Subventionsbericht verfassen. Gemäss Art. 5 Abs. 3 SuG ist für die Ausarbeitung dieses Berichtes das Eidg. Finanzdepartement (EFD) zuständig. Innerhalb des EFD wurde die EFV mit dieser Aufgabe betraut. Der erste Subventionsbericht wurde in zwei Etappen realisiert: der erste Teil des Berichtes wurde am 25. Juni 1997, der zweite Teil am 14. April 1999 veröffentlicht. Der Subventionsbericht kann als eine Art Evaluation bezeichnet werden, indem u.a. die Frage untersucht wird, ob die bestehenden Gesetzesbestimmungen zu Subventionen den Grundsätzen des Subventionsgesetzes entsprechen (formelle und finanzrechtliche Erfordernisse) und ob mit den Subventionen die Zielsetzung erreicht wird, die mit der entsprechenden Gesetzgebung angepeilt wurde.

### **6.5.1. Rechtliche Grundlagen**

Zwischen 1970 und 1998 stiegen die Subventionsausgaben des Bundes von vier Mia. Franken auf über 28 Mia. Franken. 1998 machten die Subventionen 62% der Gesamtausgaben des Bundes aus. Grundlagen für die Subventionen bilden zahlreiche Erlasse, was eine verständliche und einheitliche Subventionspolitik sehr erschwert. Um diesem Malaise ein Ende zu setzen, erliess das Parlament im Herbst 1990 das Subventionsgesetz mit dem Ziel, das Subventionswesen des Bundes einheitlicher zu gestalten. Art. 5 SuG verpflichtet den Bundesrat dazu, die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch (mindestens alle sechs Jahre) zu überprüfen. Über das Ergebnis dieser Prüfung muss der Bundesrat dem Parlament Bericht erstatten und wenn nötig Änderungen von Gesetzeserlassen beantragen. Zuständig für die Subventionsüberprüfung ist das Eidg. Finanzdepartement resp. die Eidg. Finanzverwaltung, die in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen die erforderlichen Vorlagen und Berichte erarbeitet.

### **6.5.2. Der Ablauf in der EFV**

Die EFV hat den Subventionsbericht ohne zusätzliche Ressourcen und ohne externe Mithilfe erstellt. Das Konzept wurde in der Abteilung Ausgabenpolitik entworfen und zu Papier gebracht. Zur Bewältigung der Aufgabe wurde ein *Projektteam* gebildet. Darin war jeder der fünf Finanzdienste, eine Person aus der Abteilung Finanz- und Rechnungswesen, eine aus der Sektion Finanzstatistik und Finanzausgleich (Abt. Finanzplanung, Budget, Rechnung) sowie eine Person aus der Eidg. Finanzkontrolle vertreten. Geleitet wurde das ca. zehnköpfige Projektteam vom Chef der Abteilung Ausgabenpolitik (erster Berichtsteil) und vom Leiter der Sektion Finanzdienst I (zweiter Berichtsteil). Die Sitzungsintensität für die Erstellung des ersten Teils des Subventionsberichtes war intensiv, traf man sich doch zu etwa fünfzig Sitzungen. Für den zweiten Teil des Berichtes waren hingegen nur noch rund zwölf Sitzungen notwendig.

Aufgrund der hohen Komplexität des Subventionssystems und der Vielzahl von Finanzhilfen und Tatbeständen war es ein vordringliches Ziel, sich einen Überblick über sämtliche Subventionen des Bundes zu verschaffen. Zu diesem Zweck wurde eine Datenbank entwickelt, in der schliesslich 660 Subventionen erfasst wurden, die nach fünfzig quantitativen und qualitativen Merkmalen gegliedert sind (beispielsweise Angaben zum Empfänger, zu Art, Form und Höhe des Beitrages, zur Dauer der Subvention sowie zu ihrer finanziellen Steuerung).

Nachdem sämtliche Bundessubventionen erfasst waren, mussten die einzelnen Subventionen untersucht und bewertet werden. Dazu entwickelte das Projektteam einen Fragebogen, den es von allen Ämtern der Bundesverwaltung ausfüllen liess. Die eigentliche Überprüfung wurde nach der üblichen Zuständigkeitsstruktur in der EFV von den Mitarbeitern der fünf Finanzdienste vorgenommen. In der Abteilung Ausgabenpolitik sind zwanzig Mitarbeiter für das Budget des Bundes zuständig. Jeder Mitarbeiter ist spezialisiert auf einen bestimmten Bereich und hat sein spezifisches Aufgabengebiet. Da jeder der fünf Finanzdienste seine eigene Domäne mit zum Teil eigenen Kriterien hat, mussten zuerst gemeinsame Kriterien für alle Bereiche der Bundesverwaltung erarbeitet werden. Obschon der gesetzliche Auftrag vorschreibt, *alle* Bestimmungen periodisch zu überprüfen, konnten aus zeitlichen Gründen nicht alle 660 Subventionen untersucht werden. Deshalb wurden zuerst alle Gesetze analysiert, die vor dem Inkrafttreten des Subventionsgesetzes erlassen wurden, denn die Vermutung liegt nahe, dass vor allem in älteren Gesetzen nicht mehr konforme Bestimmungen bestehen. Weitere Auswahlkriterien waren die Subventionshöhe, die Subventionsdauer etc.

In einem ersten Schritt wurden 159 Subventionen hauptsächlich aus den Bereichen Strassenverkehr, Bildung und Forschung, Aussenbeziehungen und Landwirtschaft, in einem zweiten Schritt 200 Subventionen aus den Bereichen internationale Organisationen, Sozialversicherung, Asyl, Landwirtschaft (insbesondere Direktzahlungen) und Entwicklungshilfe untersucht und bewertet. Zwischen dem ersten und zweiten Teil des Subventionsberichtes fanden organisatorische Anpassungen statt. So wurde zum Beispiel der Fragebogen in Zusammenarbeit mit allen Finanzdiensten überarbeitet. Zudem musste die im Rahmen des ersten Teilberichtes entwickelte Datenbank von Grund auf neu konzipiert werden, da sie keine statistischen Auswertungen zulies. Schliesslich musste auch die Kommunikation mit den Ämtern verbessert werden. Mehr als die Hälfte (54%) der erfassten Subventionen wurden schliesslich einer Prüfung unterzogen. Zu den Subventionen wurden Massnahmen vorgeschlagen. So umfasst der erste Teil des Subventionsberichtes 245, der zweite Teil 133 Einzelmassnahmen. Die von der EFV vorgeschlagenen Massnahmen wurden in der Ämterkonsultation bereinigt. Wo keine einheitliche Beurteilung zustande kam, musste der Bundesrat entscheiden. Bei ihrer Arbeit war die EFV in hohem Masse auf die Mitarbeit der Ämter angewiesen. Die Kooperationsbereitschaft der Ämter fiel dabei sehr unterschiedlich aus. Die EFV machte die Erfahrung, dass die Finanzdienste der Departemente im allgemeinen kooperativer waren als die einzelnen Ämter. Bei ihrer Arbeit musste die EFV zudem mit Druck von parlamentarischen Interessengruppen rechnen.

Wie bereits erwähnt, wurde der Subventionsbericht von der EFV in Eigenregie und ohne zusätzliche Ressourcen verfasst. Dies geschah auch deshalb, weil die EFV die Gelegenheit nutzte, das Thema 'Subvention' einmal theoretisch und systematisch anzugehen (Was sind Subventionen? Welche Subventionen gibt es? Wie haben sich Subventionen entwickelt? etc.). Die Frage, ob die EFV den Subventionsbericht auch in Zukunft in Eigenregie erstellen wird, ist noch offen. Denkbar ist, dass für die nächste systematische Überprüfung der Bundessubventionen ein externer Berater beigezogen wird, um die

Unabhängigkeit der Überprüfung zu steigern. Für die Zukunft muss man sich auch überlegen, ob für die Subventionsüberprüfung zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssten. Die Mitarbeiter der EFV mussten diese Aufgabe neben ihrer normalen Verwaltungstätigkeit erledigen und stiessen dabei an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Denkbar ist die Schaffung einer Gruppe, die sich exklusiv mit dieser Problematik auseinandersetzen könnte und die von den Tagesgeschäften entlastet würde. Zudem muss die Verantwortlichkeit für die Datenbank geregelt werden. Momentan ist in der EFV nur eine Person mit der Datenbank vertraut. Aus diesem Grund sollten weitere Personen im Umgang mit der Datenbank geschult werden.

### **6.5.3. Die Wirkungen des Subventionsberichtes**

Das Hauptziel der Überprüfung der Bundessubventionen bestand darin, die Übereinstimmung der Gesetzesbestimmungen zu Subventionen mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes sicherzustellen. Die Überprüfung der Wirksamkeit von Subventionen war ein Kriterium von vielen, stand aber nicht im Vordergrund. Der Subventionsbericht hatte demzufolge in erster Linie eine systematisierende Wirkung. Zahlreiche Gesetzesbestimmungen aus der Zeit vor dem Subventionsgesetz wurden aufgrund der Überprüfung angepasst. Aus Praktikabilitätsgründen wurde keine Sammelgesetzgebung erlassen, jedoch wurde den Departementen der Auftrag erteilt, bei zukünftigen Revisionen Anpassungen vorzunehmen. Die Überprüfung hatte auch einen „Bewusstseinsprozess“ zur Folge, vor allem in Bereichen, wo Subventionen seit Jahrzehnten routinemässig ausgerichtet werden.

Der Subventionsbericht hatte zudem eine Folgewirkung im Parlament. Die Finanzkommissionen beider Räte haben beschlossen, bei ihren Beratungen die Kriterien, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Umsetzungsmassnahmen in den einzelnen Sektoralpolitiken zu berücksichtigen. Die Arbeit der Finanzkommissionen wird also durch die Schlussfolgerungen des Berichtes beeinflusst.

Die im Subventionsbericht aufgelisteten Massnahmen werden von der EFV jährlich auf deren Umsetzung hin überprüft. Der Stand der Umsetzung wird mittels fünf Kategorien beurteilt (Umsetzung realisiert, Umsetzung verläuft plangemäss, Massnahme nicht mehr realisierbar, mit Umsetzungsmassnahme einverstanden, mit Umsetzungsmassnahme nicht einverstanden). Ende 1999 waren 37% der Massnahmen des ersten Teils des Subventionsberichtes realisiert. Bei 20% der Massnahmen verlief die Umsetzung planmässig, bei 34% gab es begründete Verzögerungen. 9% der vorgeschlagenen Massnahmen waren nicht mehr realisierbar (Änderung oder Aufhebung der Rechtsgrundlage, materielle Korrekturen im Rahmen des Neuen Finanzausgleiches, Auswirkungen des Stabilisierungsprogramms 98 etc.). Die Massnahmen des zweiten Teils des Subventionsberichtes befanden sich beim Erscheinen des dritten Controlling-Berichtes noch in der Planungsphase. Im Moment ist die EFV an der Redaktion des vierten Controlling-Berichtes zuhause des Bundesrates. Das Controlling soll so lange fortgesetzt werden, bis alle Massnahmen umgesetzt sind. Laut Planung sollten im Jahr 2003 80% aller Massnahmen aus dem 1. Teil und 85% aller Massnahmen aus dem 2. Teil des Subventionsberichtes zu wirken beginnen.

Der Subventionsbericht brachte ein namhaftes Verbesserungspotential zu Tage. So lassen sich durch die Abschaffung überholter Subventionen, die Reduktion überhöhter Beiträge, die Verbesserung der Ausgestaltung komplizierter und wenig zielgerichteter Subventionssysteme sowie eine stufengerechte Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen durchaus Verbesserungen erzielen. Bis ins Jahr 2002 wird aus der

Überprüfung der Bundessubventionen ein Spareffekt von 100 Mio. Franken pro Jahr erwartet. Ab 2005 wird mit Einsparungen von jährlich 180 Mio. Franken gerechnet.

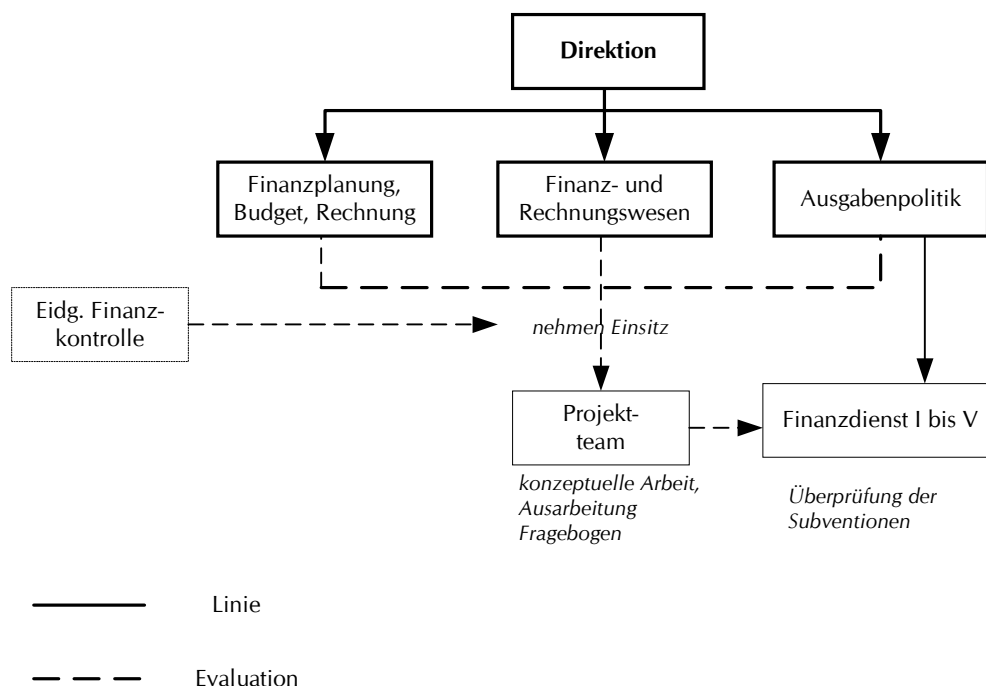
### **Durchgeführte Interviews**

- Urs Baumgartner, Leiter Stabssektion, Abteilung Finanz- und Rechnungswesen, Eidg. Finanzverwaltung (Bern, 21. November 2000)
- Pascal Jeanrenaud, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Finanzdienst IV, Eidg. Finanzverwaltung (Bern, 21. November 2000)
- Beat Mäder, Leiter Sektion Finanzdienst I, Abteilung Ausgabenpolitik, Eidg. Finanzverwaltung (Bern, 3. November 2000)
- Peter Saurer, Leiter Abteilung Finanzplanung, Budget, Rechnung, Vizedirektor Eidg. Finanzverwaltung (Bern, 21. November 2000)

### **Verwendete Dokumente**

- Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen, erster Teil (25. Juni 1997).
- Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil (14. April 1999).
- Eidg. Finanzdepartement (2000): Überprüfung der Bundessubventionen. 3. Controlling-Bericht des Eidg. Finanzdepartementes mit den dazugehörigen Massnahmenlisten.

**Grafik 8: Das Evaluationsarrangement in der EFV**



## 6.6. Evaluation im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Unter Evaluation versteht man im Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen des Seco die Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen. Diese Überprüfung findet nach der Ergreifung von Massnahmen statt (ex post). Es gilt zu untersuchen, ob die vorher definierten Ziele erreicht werden konnten. Insofern ist die Qualität einer Evaluation von der Qualität der Zielbeschreibung abhängig. Wenn Massnahmen keine klaren (quantifizierbaren) Ziele und viele Nebenwirkungen haben, werden Evaluationen relativ schwammig. Die Evaluation ist ein unterstützendes Instrument für das Controlling und stellt damit auch ein Führungsinstrument dar. Sie kann auch aufzeigen, ob es kostengünstigere Möglichkeiten gibt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen (Effizienz vs. Effektivität). Gross angelegte Evaluationsstudien machen vor allem dann Sinn, wenn ein starker Wechsel in der Politik vollzogen wird.

Wenn Evaluation ausschliesslich als Ex-post-Analyseinstrument verstanden wird, findet sie hauptsächlich im Ressort Arbeitsmarktpolitik statt.<sup>11</sup> Eine Evaluation in diesem Bereich drängte sich auf, weil die Schweiz mit der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzog. Mit dem Übergang von einer passiven zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden neue Instrumente geschaffen, namentlich die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)<sup>12</sup> sowie zahlreiche arbeitsmarktliche Massnahmen (z.B. Beschäftigungsprogramme oder Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen). Es handelte sich dabei um einen grossen Apparat, der innerhalb von kurzer Zeit geschaffen wurde und hohe Kosten verursachte. Die neuen Instrumente führten zu Reibungsverlusten, so dass der Vollzug unter Beschuss geriet. Gleichzeitig nahm das Defizit der Arbeitslosenversicherung laufend zu. Eine Motion aus dem Nationalrat forderte deshalb die Überprüfung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Vor diesem Hintergrund machte das Ressort Arbeitsmarktpolitik den Vorschlag, die arbeitsmarktlichen Massnahmen und die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung einer Untersuchung zu unterziehen. Dieser Vorschlag stiess bei der Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung auf offene Ohren, worauf sie einen grossen Kredit für die Evaluation sprach.<sup>13</sup>

Das Hauptziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht darin, die Arbeitslosen möglichst rasch und dauerhaft in den Erwerbsprozess (wieder) einzugliedern. Die Wirkungen der ergriffenen Massnahmen und Instrumente mussten also vor allem an den beiden Zielen 'Geschwindigkeit' und 'Nachhaltigkeit' gemessen werden. Ein gemäss Seco wesentliches Qualitätsmerkmal einer Evaluation (genaue Zielbeschreibung) war also bei diesem Evaluationsprogramm erfüllt.

Evaluationen werden im Seco zu politisch aktuellen Themen gemacht, ein längerfristig angelegtes Evaluationsprogramm gibt es nicht. Deshalb kann es vorkommen, dass bei Vorliegen von Evaluationsergebnissen das bearbeitete Thema unterdessen an Aktualität eingebüsst hat. Dieser Fall trat mit dem Evaluationsprogramm im Bereich der Arbeitslosigkeit tatsächlich ein.

---

<sup>11</sup> Fasst man den Begriff Evaluation weiter und dehnt ihn auf ex ante - und begleitende Untersuchungen aus, so werden Evaluationen auch im Ressort Wachstumspolitik und Strukturreformen veranlasst (Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz, Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Gesetzesänderungen).

<sup>12</sup> Im Rahmen dieser Massnahme wurden über 3'000 Gemeindearbeitsämter zu 150 RAV zusammengeführt.

<sup>13</sup> Die Aufsichtskommission besteht aus 21 Mitgliedern. Vertreten sind darin die Gewerkschaften, die Arbeitgeber, die Wissenschaft, die Kantone und der Bund.

### **6.6.1. Rechtliche Grundlagen**

Eine Evaluationsklausel besteht im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) keine. Die Evaluation wird aufgrund eines am 6. November 1996 gefällten Bundesratsbeschlusses durchgeführt, der eine Evaluation der verschiedenen Arbeitsmarktinstrumente des revidierten AVIG verlangte. Die Aufsichtskommission der Ausgleichsstelle der ALV stimmte der Finanzierung eines Evaluationsprogramms im Dezember desselben Jahres zu.

### **6.6.2. Der Ablauf von Evaluationen im Ressort Arbeitsmarktpolitik**

Bereits vor dem Evaluationsauftrag des Bundesrates wurden im Ressort Arbeitsmarktpolitik einzelne Evaluationen veranlasst. So wurde zum Beispiel die Qualität der Dienstleistungen der RAV untersucht. Dabei handelte es sich um eine standardisierte Befragung. Eine systematische Evaluation der Instrumente wurde aber erst mit dem vom Bundesrat angeordneten Evaluationsprogramm initiiert. Der Evaluationsauftrag wurde in fünf Teilprojekte gegliedert, die an universitäre und private Institute vergeben wurden. Die Evaluationen wurden öffentlich ausgeschrieben, gleichzeitig wurden einzelne Forschungsteams direkt angefragt. Es zeigte sich, dass sich nur wenige Teams für die Evaluationsaufträge, die zum Teil komplexe, statistisch-ökonomische Verfahren beinhalteten, bewerben konnten. Bei den vom Seco vergebenen Aufträgen gibt es in der Schweiz je nach Thematik Spezialisten, um die man fast nicht herumkommt. In Zukunft soll deshalb versucht werden, auch das nahe Ausland zu berücksichtigen.

Die Aufgabe des Ressorts bestand anfangs darin, einen Auftrag zu formulieren und sich Gedanken über die anzuwendenden Methoden zu machen. Im weiteren Verlauf der Evaluation war das Ressort koordinierend und kontrollierend tätig. Es fungierte als Bindeglied zwischen den externen Evaluatoren und den Informanten innerhalb des Seco<sup>14</sup>, koordinierte Sitzungen und gewährleistete den Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Akteuren. Für jede Evaluationsstudie wurde eine Begleitgruppe mit Vertretern der Sozialpartner und der Kantone, den Hauptakteuren im Vollzug der arbeitsmarktlischen Massnahmen, eingesetzt. In den Begleitgruppen waren auch Mitarbeiter des Seco vertreten, die ihre Kenntnisse über das statistische Zahlenmaterial einbringen konnten. Geleitet wurden diese Begleitgruppen von einer Ressortmitarbeiterin, die praktisch ein Jahr ausschliesslich für diese Aufgabe aufwendete. Die Hauptaufgabe der Begleitgruppe bestand darin, die Evaluatoren mit den benötigten Informationen zu versorgen und die Praxisorientierung der Evaluationsstudien zu gewährleisten. Eine wissenschaftlich-methodische Unterstützung stand nicht im Vordergrund.

Als offizieller Vertragspartner für die Vergabe der fünf Evaluationsstudien fungierte die Aufsichtskommission, welche nach Art. 73 AVIG ermächtigt ist, angewandte Arbeitsmarktforschung zu unterstützen. Die Aufsichtskommission will auch in Zukunft in regelmässigen Abständen evaluieren lassen.

Dass der Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen die Evaluation der eigenen Politik begleitet, birgt die Gefahr der mangelnden Unabhängigkeit. Das Seco bezahlt und begleitet die Evaluationen, so dass ein gewisser Interessenkonflikt entstehen kann. Ganz korrekt müsste eine Evaluation extern und ohne Beteiligung des Seco erfolgen. Eine Stelle, die sich rein theoretisch für diese Aufgabe anbieten würde, ist die Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Damit würde in idealtypischer Weise die Legislative die Exekutive kontrollieren. Noch besser wäre eine vom Parlament und der Verwaltung un-

---

<sup>14</sup> Wichtig in diesem Zusammenhang war vor allem die Abteilung Arbeitsmarktstatistik innerhalb der Direktion für Arbeit, welche über das nötige Zahlenmaterial verfügt. Die Zahlen mussten jedoch für die Evaluation aufbereitet werden.

abhängige Stelle ausserhalb von Bern. Die Idee einer überdepartementalen Evaluationsstelle findet im Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen keinen Anklang. Die Themen und Methoden der von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen seien zu unterschiedlich, als dass sie von einer zentralen Stelle gesteuert werden könnten.

### **6.6.3. Wirkungen von Evaluationen im seco**

Die in Auftrag gegebenen Evaluationen zeigten, dass es sich beim Zwischenverdienst um ein sehr wirkungsvolles Instrument handelt. Die öffentlichen und privaten Beschäftigungsprogramme erwiesen sich als weniger wirksam. Zwischen den von privaten Forschungsbüros und von Universitätsinstituten verfassten Evaluationsstudien gab es grosse Unterschiede. Während die privaten Büros zum Teil sehr harte, umsetzungsorientierte Schlussfolgerungen formulierten und wertvolle Verbesserungsvorschläge machten, lieferten die Evaluatoren aus dem akademischen Umfeld nur Zusammenfassungen ohne Empfehlungen ab. Dies hatte zur Folge, dass innerhalb des Seco viel Zeit dafür aufgewendet werden musste, aus diesen Evaluationen relevante Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die Ergebnisse der verschiedenen Evaluationen werden vor allem zur Verbesserung der verschiedenen Massnahmen und Instrumente benutzt. So hatte zum Beispiel die noch vor dem Evaluationsprogramm in Auftrag gegebene RAV-Evaluation zur Folge, dass viele Verbesserungsmassnahmen ergriffen wurden. Als eine der fünf Studien, die sich mit den Wirkungen der RAV beschäftigte, abgeschlossen wurde, hatte man viele Massnahmen bereits antizipiert.

Die Evaluationen hatten zum Teil auch einen legitimierenden Charakter. Die neuen Arbeitsmarktinstrumente waren teilweise mit erheblichen Kosten verbunden, so dass sich die Frage nach deren Wirksamkeit stellte. Die Evaluationsstudien gaben Antworten auf diese berechtigten Fragen. Des weiteren hatten die Studien auch Signalwirkungen für das Seco insgesamt. So wurde zum Beispiel in einem anderen Ressort die Förderung des Selbständigerwerbes evaluiert.

Aufgrund des Evaluationsprogramms wurde das Instrument der Evaluation im Bereich Arbeit in einem gewissen Sinn institutionalisiert. Eine Folge der Evaluation war eine wirkungsorientierte Vereinbarung mit den Kantonen. Im Zuge dieser Vereinbarung werden den Kantonen beim Vollzug des AVIG neuerdings seitens des Seco grosse Freiheiten eingeräumt. Solange das Gesetz eingehalten wird und die Wirkungen der RAV gut sind, lässt das Seco den Kantonen freies Spiel. RAV mit guten Wirkungen sollen belohnt, solche mit schlechten Wirkungen bestraft werden (Bonus-Malus-System).

Bei den wirkungsorientierten Vereinbarungen mit den Kantonen läuft momentan fast eine permanente Evaluation. Alle sechs Monate werden die Wirkungsindikatoren publiziert und eine Kantonsrangliste erstellt. Der Diskurs im Bereich Arbeitslosenversicherung wurde aufgrund der Evaluation anders, technokratischer und sachlicher. Nicht zuletzt brachten die Evaluationsergebnisse auch eine Vereinheitlichung im schweizerischen Vollzug des AVIG. Die Evaluationen hatten nämlich grosse Unterschiede zwischen der deutschen und der lateinischen Schweiz festgestellt.

Insgesamt dauerten die fünf Evaluationen je etwa zwei Jahre. Von den Evaluatoren verlangte man Zwischenberichte, die in den verschiedenen Begleitgruppen intensiv diskutiert wurden. In dieser Phase war es auch noch möglich, Wünsche anzubringen. Nach Fertigstellung der Evaluationen wurde zuerst der Auftraggeber (die Aufsichtskommission) informiert. Ressortintern wurde eine Synthese der fünf Studien erarbeitet, die der Auf-



sichtskommission vorgestellt wurde. Anschliessend wurde der Verband der schweizerischen Arbeitsämter, in dem alle KIGA-Chefs vertreten sind, informiert. Intern wurden die Evaluationsstudien allen betroffenen Stellen zur Verfügung gestellt. Alle Evaluationsstudien wurden veröffentlicht. Zum Teil wurden Pressekonferenzen durchgeführt oder zumindest Pressemitteilungen verfasst. Die fünf im Rahmen des Evaluationsprogramms entstandenen Studien wurden in der Zeitschrift "Die Volkswirtschaft" zusammen mit einer Zusammenfassung des Ressortleiters und seiner Mitarbeiterin vorgestellt.

Das Echo auf die fünf Studien war erstaunlich positiv, obschon handfeste Resultate fehlten. Die Veröffentlichung fiel in eine Zeit, als die Arbeitslosigkeit nicht mehr das brisanteste politische Thema darstellte. Negative Stimmen waren vereinzelt zu vernehmen, eine Fundamentalkritik gab es jedoch keine. Probleme entstanden vor allem in der Kommunikation: wie können abstrakte wissenschaftliche Ergebnisse vermittelt werden, so dass sie von einer breiten Öffentlichkeit verstanden werden? Diese Problematik wurde dadurch verstärkt, dass die Studien keine handfesten Resultate lieferten und zum Teil konkrete Empfehlungen fehlten. In Zukunft soll in den Verträgen festgehalten werden, dass die Evaluatoren konkrete Empfehlungen und verständliche Zusammenfassungen ihrer Studien abliefern müssen.

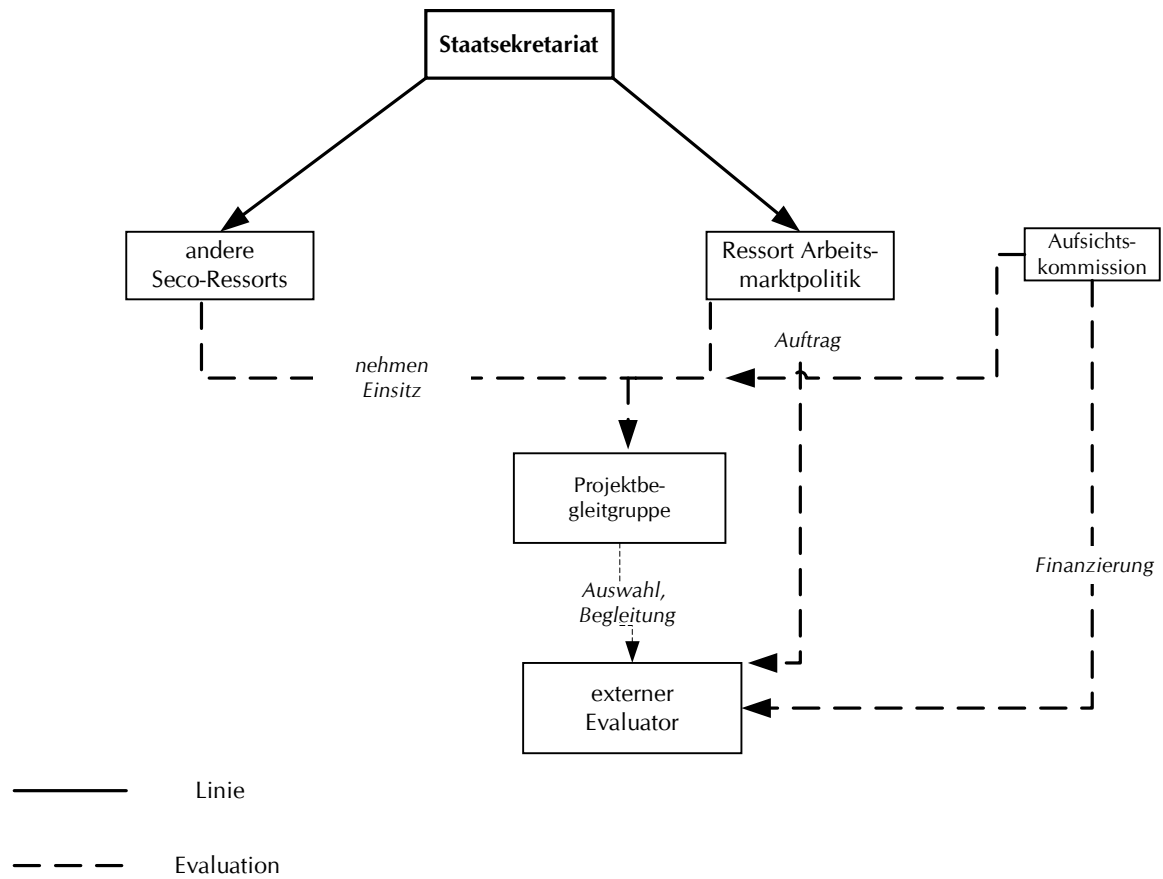
Neben der Verbesserung der Kommunikation sollen auch interne Abläufe optimiert werden. So müssen beispielsweise für zukünftige Evaluationen die statistischen Daten so aufbereitet werden, dass sie den Evaluierenden rascher zur Verfügung gestellt werden können. Ein entsprechendes Projekt ist im Seco angelaufen.

Insgesamt waren die Erwartungen an die Evaluation zum Teil zu hoch. Die Evaluation ist ein notwendiges Instrument, aber man darf nicht alles davon erwarten. Evaluationen geben wichtige Hinweise, lösen aber nicht alle Probleme.

### ***Durchgeführte Interviews***

- Peter Balastèr, Leiter Ressort Wachstumspolitik und Strukturreformen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern, 8. November 2000)
- Aymo Brunetti, Leiter Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern, 8. November 2000)
- Monica Curti, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort Arbeitsmarktpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern, 16. November 2000)
- Nicolas Wallart, Ressort Wachstumspolitik und Strukturreformen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern, 8. November 2000)
- Boris Zürcher, Leiter Ressort Arbeitsmarktpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern, 3. November 2000)

**Grafik 9: Das Evaluationsarrangement im Seco (Ressort Arbeitsmarktpolitik)**



## 6.7. Evaluation im Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Evaluationen wurde zum ersten Mal in der Ökobeitragsverordnung festgeschrieben, die 1993 in Kraft gesetzt wurde. Dieser Evaluationsauftrag kam in der Genese der Verordnung zustande, weil viel Geld in die ökologischen Direktzahlungen gesteckt wurde. Im Rahmen der Beratungen zum neuen Landwirtschaftsgesetz wurde der Bundesrat beauftragt, eine Erfolgskontrolle der neuen Gesetzgebung durchzuführen. In der Folge wurde 1999 die Nachhaltigkeitsverordnung durch den Bundesrat beschlossen. Sie bildet die Grundlage, um die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft zu beurteilen.

Beim BLW werden sowohl interne wie externe Evaluationen durchgeführt. Die Situation bezüglich Evaluation ist im BLW insofern speziell, als mit den sechs dem BLW angegliederten Forschungsanstalten dem Amt „in house“ gewichtige Evaluationspartner zur Verfügung stehen. Dass dieses Arrangement zu Problemen der Unabhängigkeit führen kann, wurde von allen unseren Gesprächspartnern erkannt; jedoch als geringfügig bewertet. Es wurde insbesondere darauf verwiesen, dass dank den landwirtschaftlichen Forschungsanstalten die Kontinuität der Arbeiten und die nötige Sachkompetenz gegeben sei. Auch seien die Forschungsanstalten finanziell vom BLW unabhängiger als ein privater Auftragnehmer.

Der Begriff 'Evaluation' wird im BLW synonym mit dem Begriff 'Erfolgskontrolle' verwendet. Voraussetzungen für Evaluationen sind Ziele, anhand derer in einem Soll/Ist-Vergleich der Erfolg gemessen werden kann. Wichtig ist der Unterschied zwischen Wirkungs- und Umsetzungszielen. Bei den Wirkungszielen steht die Frage im Vordergrund, was in welchem Ausmass wo bis wann erreicht werden soll. Bei den Umsetzungszielen interessiert die Frage, welche Massnahmen wo, wie und bis wann durchgeführt werden sollen.

Einen hohen Stellenwert hat im BLW die *Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme*. Diese Evaluation wird in sechs Teilbereichen durchgeführt: Biodiversität, Stickstoff, Phosphor, Pflanzenbehandlungsmittel, Tierhaltung sowie Akzeptanz und Effizienz. Für jeden dieser Bereiche wurden Wirkungs- und Umsetzungsziele bis 2005 formuliert.<sup>15</sup> Mit Beteiligungsanalysen, punktuellen Wirkungs- und sektoralen Entwicklungsanalysen prüft das BLW, inwieweit die von ihm gesetzten Ziele erreicht werden. In jüngster Zeit wurde das Konzept der Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme gedanklich ausgeweitet, so dass jetzt im BLW von der *Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen* gesprochen wird. In Zukunft sollen alle Massnahmen des Amtes einer Evaluation unterzogen werden und nach den Bereichen Ökonomie, Ökologie, Ethologie und Soziales kategorisiert werden.

Die Evaluation im Bundesamt für Landwirtschaft ist historisch gewachsen. Obwohl im BLW eine Sektion Evaluation existiert, werden Evaluationen sehr dezentral durchgeführt. Jede der drei Hauptabteilungen ist dafür verantwortlich, in ihrem Bereich die Evaluation zu organisieren und durchzuführen. Die Ideen für Evaluationen werden in der Regel in den einzelnen Sektionen und Abteilungen geboren (bottom-up). In einzelnen Fällen werden Evaluationen auch vom Direktionsstab angeregt, vor allem bei übergeordneten Fragestellungen, die nicht klar einer Hauptabteilung zugewiesen werden können. Die

---

<sup>15</sup> Im Bereich Biodiversität z.B. sind die Wirkungsziele: Förderung der natürlichen Artenvielfalt; keine weiteren Artenverluste (Rote Liste) und Wiederausbreitung bedrohter Arten. Umsetzungsziel: mindestens 10% ökologische Ausgleichsflächen an der gesamtschweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche, davon mindestens 65'000 ha im Talgebiet.

Vorschläge werden in den Hauptabteilungen gebündelt, von wo sie via die Hauptabteilung Forschung und Beratung in die Geschäftsleitung zur Beschlussfassung gelangen. Diese dezentrale Organisationsstruktur hat den Vorteil, dass zwischen den einzelnen Hauptabteilungen ein Wettbewerb stattfindet und dass in die Evaluation die Fachpersonen des Amtes involviert sind. Der Nachteil besteht darin, dass die verschiedenen Fach- und Hauptabteilungen das Thema Evaluation unterschiedlich stark gewichten und damit die Evaluation abhängig von einzelnen Personen wird.

Die der Abteilung Direktzahlungen angegliederte *Sektion Evaluation* wurde geschaffen, um ein Evaluationskonzept aufzubauen und als Know-how-Trägerin im Amt zu fungieren. Die Sektion beschäftigt vier Personen; de facto werden rund 200 Stellenprozente für Evaluationen aufgewendet. Die organisatorische Stellung der Sektion innerhalb des Amtes ist nicht unumstritten. Von ihrer Funktion her müsste die Sektion beim Direktionsstab oder bei der Hauptabteilung Forschung und Beratung angesiedelt werden. Über eine diesbezügliche Änderung wird im Amt diskutiert; entsprechende Vorschläge liegen vor.

### **6.7.1. Rechtliche Grundlagen**

Auf der gesetzlichen Ebene stützt sich das Bundesamt für Landwirtschaft bei seiner Evaluationsstätigkeit unter anderem auf das *Landwirtschaftsgesetz* (LwG) und auf das *Subventionsgesetz* ab. So basiert z.B. die Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen auf den Artikeln 115, 116 und 185 des Landwirtschaftsgesetzes. Art. 185 LwG schreibt vor, dass der Bund zur Durchführung von agrarpolitischen Massnahmen, zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft, zur Beobachtung der Marktlage und als Beitrag zur Beurteilung von Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt Daten erhebt, um den Vollzug des Gesetzes und die Wirkungskontrolle vornehmen zu können. In Art. 5 des Subventionsgesetzes ist festgeschrieben, dass die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch überprüft werden müssen und dem Parlament darüber Rechenschaft abgelegt werden muss.

Auf Verordnungsebene ist die *Nachhaltigkeitsverordnung* zentral. Sie stützt sich auf Art. 185 LwG und schreibt die Beurteilung der Nachhaltigkeit vor. Diese Beurteilung betrifft die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft. Die Beurteilung ist periodisch vorzunehmen (Art. 1 Abs. 2). Untersucht werden müssen der Agrarsektor insgesamt, die Referenzbetriebe, die Regionen sowie die agrarpolitischen Massnahmen (Art. 2 Abs. 1).

### **6.7.2. Der Ablauf von Evaluationen im BLW**

Die *Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen* wird im BLW von drei Verwaltungseinheiten durchgeführt (vgl. dazu und zum folgenden Grafik 10). Für den Bereich Ökonomie ist der Direktionsstab, für die Bereiche Ökologie und Ethologie die Sektion Evaluation zusammen mit der Stabsstelle Ökologie (Hauptabteilung Forschung und Beratung) und für den Bereich Soziales die Sektion Evaluation in alleiniger Verantwortung zuständig. Auftragnehmer in diesen Bereichen sind vielfach die BLW-eigenen Forschungsanstalten, aber auch andere Forschungsinstitutionen des Bundes (z.B. WSL und EAWAG). Die bei den landwirtschaftlichen Forschungsanstalten in Auftrag gegebenen Evaluationen werden mit einer Anschubfinanzierung ausgestattet, die in der Regel ca. zwei bis drei Jahre ausgerichtet wird. Nach dieser Zeitspanne sollten die Evaluationsaufträge im normalen Arbeitsprozess der Forschungsanstalten integriert sein. Für diese zeitlich limitierten Finanzierungen sowie für externe Evaluationsaufträge stehen pro Jahr ca.

750'000 Franken zur Verfügung. Bei externen Aufträgen handelt es sich nicht um eine Übergangs-, sondern um eine permanente Finanzierung.

Die meisten Evaluationen in den Bereichen Ökologie und Ethologie sind grundsätzlich ausgerichtet, d.h. sie laufen bis ins Jahr 2005. Praktisch alle anderen Evaluationen im BLW sind kurzfristiger angelegt (z.B.: Analyse des Milchmarktes, Neukonzept Milchmarkt, Produktionskostenvergleich Schweiz/Ausland). Für die Evaluation solcher Einzelmassnahmen sind die betroffenen Sektionen und Abteilungen selbst zuständig. Je nach Fragestellung werden die Evaluationen intern oder extern durchgeführt. Sehr oft werden Ex-ante-Evaluationen extern vergeben.

Für die Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen werden in den Forschungsanstalten ca. 15 Personenjahre eingesetzt. Rechnet man die Evaluation von Einzelmassnahmen hinzu, kommen weitere ein bis zwei Personenjahre hinzu. Bei den Evaluationen, die von externen Auftragnehmern durchgeführt werden, handelt es sich noch einmal um rund 15 Personenjahre. Für Evaluationen im BLW müssen also insgesamt rund 32 Personenjahre veranschlagt werden.

Die Auswahl von externen Auftragnehmern ist abhängig von der jeweiligen Fragestellung. Einzelne Studien werden ausgeschrieben (was z.B. bei der Studie über externe Effekte der Landwirtschaft der Fall war), bei anderen Studien werden potenzielle Auftragnehmer direkt angeschrieben (bei Projekten im Zusammenhang mit Vögeln z.B. gelangt das BLW immer wieder direkt an die Vogelwarte Sempach). Ab und zu werden Ideen für Evaluationen auch ans BLW herangetragen. Der „Forschungskuchen“ im Bereich der Landwirtschaft ist in der Schweiz relativ klein. Im Bereich der *Agrarökonomie* arbeitet das BLW häufig mit dem Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich (ETHZ) und der Eidg. Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik in Tänikon zusammen. Die wichtigsten Vertragspartner im Bereich *Agrarökologie* sind die Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau in Zürich-Reckenholz, die Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau in Wädenswil, die Vogelwarte Sempach sowie die WSL und EA-WAG. Im *Sozialbereich* arbeitet das BLW wiederum häufig mit der ETHZ, im Bereich *Ethologie* mit dem Bundesamt für Veterinärwesen zusammen. Der Zugang für private Forschungsbüros ist in jenen Bereichen erschwert, in denen mit den Forschungsanstalten die eigenen Ressourcen eingesetzt werden können. Zudem ist deren Know-how sehr gross. Oft gelangen universitäre und private Institute früher oder später an die Forschungsanstalten, weil sie methodische oder datenmässige Unterstützung benötigen.

Alle Forschungs- bzw. Evaluationsaufträge müssen zur Unterschrift der Hauptabteilung Forschung und Beratung vorgelegt werden.

Die Projektbegleitung ist im BLW nicht einheitlich geregelt. Bei den Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogrammen beispielsweise sieht die Projektorganisation folgendermassen aus. Für jeden einzelnen Teilbereich (Biodiversität, Stickstoff etc.) wird ein vier- bis fünfköpfiger Projektausschuss unter dem Vorsitz der Abteilung Direktzahlungen gebildet. Je nach Bereich nehmen in diesen Projektausschüssen Vertreter des BUWAL, des BVET oder einer Forschungsanstalt Einsitz. Die Projektausschüsse treffen sich mindestens ein Mal pro Jahr. Ihre Aufgabe besteht darin, das jeweilige Mandat in den Teilbereichen zu konkretisieren, Entscheidungen zu treffen über die einzelnen Projektphasen, Zwischen- und Schlussberichte abzunehmen und mit den jeweiligen Projektleitern zusammenzuarbeiten. Neben den Projektausschüssen gibt es Modulleitungen, welche für

die verschiedenen Module innerhalb der Teilbereiche zuständig sind.<sup>16</sup> Bei anderen Evaluationen werden Begleitgruppen installiert, bei denen die wissenschaftliche Qualitätssicherung im Vordergrund steht. In einem anderen Fall wurden in die Begleitgruppe die zentralen Interessenvertreter (Bauernverband, Milchverband) miteinbezogen. Dies geschah deshalb, um das spezifische Fachwissen in die Begleitgruppe zu integrieren und bei den wichtigen Verbänden Akzeptanz für die Studie zu schaffen. Normalerweise überlässt das BLW die Wahl der Methode den Auftragnehmern. Das Amt bringt aber oft seine Wünsche bei der Diskussion der Offerte ein.

### **6.7.3. Die Wirkungen von Evaluationen im BLW**

Im Bundesamt für Landwirtschaft gibt es - mit Ausnahme der Evaluationen im Bereich der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme - keinen systematischen Weg zur Verbreitung der Evaluationsergebnisse. Die Verbreitung ist von Fall zu Fall unterschiedlich und stark abhängig von der Wichtigkeit der bearbeiteten Fragestellung und vom jeweiligen Projektleiter. Die Ergebnisse der Evaluation werden durch den zuständigen Hauptabteilungschef oder eine schriftliche Zusammenfassung der Studie in die Geschäftsleitung getragen. Die Evaluationsergebnisse werden in der internen Jahresplanung berücksichtigt. Auch bei der Anpassung von Verordnungen und Gesetzen fliessen die Ergebnisse ein. Während der Ämterkonsultation und der Vernehmlassung spielen die eigentlichen Evaluationsberichte keine direkte Rolle mehr; hingegen werden in der Argumentation Ergebnisse aus den Evaluationen beigezogen. Die Evaluationsberichte werden auch an das Generalsekretariat des Departements geschickt, wo sie mindestens punktuell zur Kenntnis genommen werden. Der Departementschef ist über die Evaluationsstruktur und das Konzept informiert. Um die Ergebnisse intern zu verbreiten, werden zum Teil Seminare durchgeführt. Als z.B. die Resultate der Wirkungsanalyse der Milchkontingentierung vorlagen, wurden der Auftragnehmer, die gesamte Geschäftsleitung sowie alle Interessierten des BLW eingeladen, um über den Bericht und das weitere Vorgehen zu diskutieren.

Die vom BLW in Auftrag gegebenen Evaluationen sind öffentlich zugänglich. Sie dienen häufig als wichtige Grundlagen im Kontakt mit den verschiedenen Politikadressaten. So verfügt das Amt z.B. dank der Evaluation im Bereich Einkommenspolitik über konkrete Informationen gegliedert nach Regionen, Betriebstypen etc. Im Bereich Ökologie erfüllen die Evaluationen für das Amt die Funktion der Erfolgskontrolle, aber auch der Legitimation seiner Politik.

Ein positiver Effekt von Evaluationen wird vom BLW darin gesehen, dass eine konstruktive Diskussion über die Operationalisierung und Quantifizierung von Zielen ausgelöst wird. Sobald quantifizierbare Ziele formuliert werden müssen, muss man sich von Anfang an klar darüber werden, was man eigentlich messen will. Zudem wird man gezwungen, sich Gedanken zu machen über die Gründe, die zum Erreichen bzw. Nichterreichen von Zielen geführt haben. Dass die Ziele vom BLW selbst formuliert werden, habe sich im Grundsatz bewährt; das BLW verpflichtete sich damit, die gesetzten Ziele zu erreichen und werde dabei von anderen Akteuren (z.B. anderen Bundesämtern, Umwelt- und Tierschutz) aufmerksam beobachtet. Allerdings könne dieses Vorgehen auch dazu führen, dass die Ziele ausserhalb der Verwaltung auf geringere Akzeptanz stossen.

---

<sup>16</sup> Im Bereich Biodiversität z.B. gibt es u.a. die Module Beteiligungsanalyse, lokale Biodiversität, Biodiversität: Literaturaussagen, nationale Biodiversität.

- Manfred Bötsch, Direktor Bundesamt für Landwirtschaft (Bern, 17. Oktober 2000)
- Urs Gantner, Leiter der Abteilung Direktzahlungen und der Sektion Evaluation, Bundesamt für Landwirtschaft (Bern, 21. September 2000)
- Hans Ulrich Gujer, Sektion Evaluation, Bundesamt für Landwirtschaft (Bern, 21. September 2000)
- Marc Zuber, Direktionsstab Bundesamt für Landwirtschaft (Bern, 17. Oktober 2000)

- Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Konzeptbericht. Bundesamt für Landwirtschaft (Juni 1999).
- Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Zusammenfassung aller Bereiche. Dritter Zwischenbericht. Bundesamt für Landwirtschaft (August 2000).

[illegible]

## 6.8. Evaluation im BFE

Das Bundesamt für Energie erwartet von Evaluationen, dass sie Wirkungsketten aufzeigen (wie verhält sich der Input zum Output, wie geht es weiter zum Outcome und was ist der Impact vom Ganzen). Eine Evaluation sollte Schwachstellen aufzeigen und Empfehlungen enthalten, mit deren Hilfe Verbesserungen an bestimmten Instrumenten vorgenommen werden können. So gesehen handelt es sich bei der Evaluation um ein Lerninstrument. Evaluationen dienen aber nicht nur der Programmverbesserung, sondern sind auch ein Mittel, um gegenüber Politik und Öffentlichkeit Transparenz zu schaffen.

Alle Evaluationen im BFE werden von externen Evaluationsteams durchgeführt. Interne Evaluationen würden laut BFE Gefahr laufen, zu einer reinen Nabelschau zu geraten und die Gegenstände zu wenig kritisch zu beleuchten. Bei internen Evaluationen werden unter Umständen nicht die richtigen Fragen gestellt und nicht die richtigen Querbezüge gemacht.

Evaluation fand im Bundesamt für Energie bisher ausschliesslich im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 statt. Dieses Programm lief zehn Jahre und hatte zum Ziel, für die rationelle Energieverwendung und den Einsatz erneuerbarer Energien bestimmte, quantifizierte Ziele zu erreichen. Energie 2000 basierte auf drei Pfeilern (vgl. Balthasar 2000: 7):

1. *Gesetzliche Massnahmen*: Damit sind Gebote, Verbote und finanzielle Anreize auf allen Ebenen des politischen Systems gemeint. Zu den gesetzlichen Massnahmen gehören die Bewilligungspflicht für Elektroheizungen, die individuelle Heizkostenabrechnung, die kantonalen Energievorschriften für Neubauten und Sanierungen sowie die verschiedenen Subventionsprogramme zur Förderung energietechnisch richtiger Sanierungen und erneuerbarer Energie.
2. *Dialog*: Im energiepolitischen Dialog unter der Leitung des Vorstehers UVEK einigte man sich auf die Grundzüge des Nachfolgeprogramms zu Energie 2000. Die Aufgabe der Konfliktlösungsgruppen bestand darin, in umstrittenen Themenbereichen (Ausbau der Wasserkraft, Lagerung radioaktiver Abfälle, Bau von Übertragungsleitungen) konsensfähige Ergebnisse vorzubereiten.
3. *Freiwillige Massnahmen*: Dazu gehören verschiedene Massnahmen des Bundesamtes für Energie (Produktedeklarationen, Zeitschriften, Beratung, Aus- und Weiterbildung) sowie die diversen Aktivitäten der von verwaltungsexternen Beauftragten geleiteten Ressorts (öffentliche Hand, Spitäler, Gewerbe, Dienstleistungen, Wohnbauten, Industrie, Treibstoffe und regenerierbare Energien).

Im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 wurden 58 Evaluationsstudien in Auftrag gegeben, die zusammen ein Auftragsvolumen von ca. 6.3 Mio. Franken erreichten. Dies entspricht rund 1.1% des dem Aktionsprogramm zur Verfügung stehenden Budgets (über zehn Jahre insgesamt 588 Mio. Franken). Anfangs 2001 übernimmt ein modifiziertes Programm mit der Bezeichnung 'Energie Schweiz' die Nachfolge von Energie 2000.

### 6.8.1. Rechtliche Grundlagen

Als wichtigste gesetzliche Grundlage für die Evaluation des Aktionsprogramms Energie 2000 galt der inzwischen durch das Energiegesetz ersetzte Energienutzungsbeschluss vom 14. Dezember 1990. Darin war in Art. 24 der gesetzliche Auftrag zur Evaluation des Programms festgeschrieben. Neuerdings ist der Evaluationsauftrag in Art. 20 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 festgehalten. Dieser Artikel verpflichtet den Bundesrat zur regelmässigen Untersuchung der im Rahmen des Energiegesetzes getroffenen Massnahmen und schreibt die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse vor. Im



Rhythmus von mindestens sechs Jahren muss der Bundesrat die Wirkung der Förderungsmassnahmen (insbesondere der finanziellen Beiträge) beurteilen und darüber dem Parlament Bericht erstatten.

### **6.8.2. Der Ablauf von Evaluationen im BFE**

Um die diversen Projekte und Massnahmen von Energie 2000 evaluieren zu können, wurden verschiedene organisatorische Vorkehrungen getroffen. Eine wichtige Funktion im Evaluationsarrangement des BFE übernahm dabei der *Programmleiter*, der das Evaluationsprogramm initiierte und über die Durchführung der Evaluationen entschied. Der Programmleiter wurde von einer *Begleitgruppe Evaluation* beraten, die sich neben dem Programmleiter noch aus zwei Vertretern des BFE sowie zwei bis drei unabhängigen Experten und einem externen Evaluationsberater zusammensetzte. Die Begleitgruppe war dafür zuständig, ein Jahresprogramm für Evaluationen zusammenzustellen und das Budget für die einzelnen Studien zu bestimmen. Obschon für die Absegnung des Jahresprogramms keine festgeschriebenen Regeln der Entscheidungsfindung existierten, konnte man sich in den letzten Jahren immer einigen. Diese Tatsache darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Gewicht des Programmleiters in der Begleitgruppe sehr hoch war. Die Begleitgruppe wurde regelmässig über den Stand der einzelnen Evaluationen informiert und konnte wenn nötig Modifikationen vornehmen. Während in der Anfangsphase noch häufig Grundsatzdiskussionen über Sinn und Zweck von Evaluationen stattfanden, beschränkte sich die Diskussion im Verlaufe der Zeit mehr auf methodisch-technische sowie synthetisierende Fragestellungen.

Neben der Begleitgruppe für das Gesamtprogramm wurden auch für die einzelnen Evaluationen Begleitgruppen eingesetzt. Diese hatten eine Türöffner-Funktion und akkumulierten sehr viel Fachwissen, auf das die Evaluatoren bei Bedarf zurückgreifen konnten. Diese Begleitgruppen setzten sich mindestens aus vier (amtsinternen oder –externen) Vertretern zusammen. Der *externe Evaluationsberater* begleitete die verschiedenen Evaluationen und war für die Einhaltung der wissenschaftlichen Anforderungen an die Evaluationen verantwortlich. Zudem war er bei der Erstellung des Jahresprogramms involviert und half mit bei der Auswahl von Evaluatoren.

Seit Beginn von Energie 2000 bestand im BFE eine amtsinterne *Evaluationsstelle*. Die mit dieser Aufgabe betraute Person arbeitete an der Schnittstelle zwischen den amtsinternen Akteuren und den Evaluatoren und war für eine harmonische Zusammenarbeit zwischen den internen und externen Akteuren zuständig. Sie war dafür verantwortlich, dass den Evaluatoren die von ihnen benötigten Daten zur Verfügung gestellt wurden. Der Evaluationsverantwortliche war für die Ausschreibung der Mandate verantwortlich, schrieb Pflichtenhefte und war beteiligt bei der Auswahl der Evaluatoren. Alle Aufträge mit einem Volumen von mehr als 50'000 Franken wurden öffentlich ausgeschrieben. Mehrere Forschungsbüros wurden dabei jeweils direkt kontaktiert. Zum Teil wurden Aufträge auch ins Ausland vergeben. Der Stelleninhaber setzte etwa 50% seiner Arbeitszeit für die Evaluation ein.

Die evaluationsspezifische Organisationsstruktur des BFE soll für das Nachfolgeprogramm Energie Schweiz leicht angepasst werden. So wird das Schwergewicht bei der neuen Begleitgruppe des Aktionsprogramms Energie Schweiz auf die externen Vertreter gelegt. Neben der wissenschaftlichen Seite wird neu auch ein Wirtschaftsvertreter Einsitz nehmen. Vom BFE werden nur noch der Programmleiter sowie der Evaluationsverantwortliche dabei sein. Dazu kommt, dass zwischen strategischen und punktuellen Evaluationen unterschieden wird; letztere werden weiterhin vom Programmleiter, erste-

re von der Strategiegruppe entschieden. Für das Programm Energie Schweiz wurde diese *Strategiegruppe* mit dem Generalsekretär des UVEK als Vorsitzendem eingesetzt. In ihr sind der Bund (Direktor BUWAL, Programmleiter Energie Schweiz), die Kantone (drei kantonale Energiedirektoren), die Wirtschaft (zwei Vertreter) und die Umweltorganisationen (eine Vertreterin) repräsentiert. Diese organisatorische Massnahme wurde auch deshalb ergriffen, um dem Vorwurf der fehlenden Unabhängigkeit dieses Gremiums begegnen zu können.

### **6.8.3. Wirkungen von Evaluationen im BFE**

Alle im Rahmen von Energie 2000 durchgeführten Evaluationsstudien wurden systematisch veröffentlicht und zwar zumeist vier Studien gleichzeitig in einem Paket. Zum Teil versuchte man mit Pressekonferenzen und Seminaren die Verbreitung der Ergebnisse zu fördern. Intern wurden die Berichte allen betroffenen Personen und dem Amtsdirektor zur Verfügung gestellt. Je nach Wichtigkeit einer Evaluation wurde auch das Generalsekretariat UVEK bedient.

Die Ergebnisse einer Evaluation wurden zunächst in der Ad-hoc-Begleitgruppe diskutiert. Anschliessend gelangte der Bericht an den Programmleiter und die betroffenen Stellen im BFE und an externe Akteure. Diese mussten die in der Evaluationsstudie gemachten Empfehlungen prüfen und dem Programmleiter Bericht erstatten über die geplanten Vorkehrungen für die Umsetzung bzw. die Gründe, weshalb einzelne Empfehlungen nicht umgesetzt werden sollten. Je nach Perspektive der Interviewten wurden jeweils mehr als die Hälfte bzw. fast alle der Empfehlungen umgesetzt. Des öfteren wurden die Evaluationsergebnisse an einer Retraite von Energie 2000 gemeinsam diskutiert.

Auf der gesetzlichen Ebene waren die Wirkungen von Evaluationen zum Teil enttäuschend. So zeigte zum Beispiel eine Evaluation über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung (VHK), dass es sich dabei um eine sehr wirkungsvolle Massnahme handelte, dennoch stiess sie bei der Politik auf Ablehnung. Die Evaluationen im Bereich der freiwilligen Massnahmen zeitigten eher Wirkungen. Beinahe jede Evaluation führte zu Modifikationen der Projekte und Massnahmen, dies in vielen Fällen bereits während der Ausarbeitung der Evaluationsstudie.

Balthasar (2000: 213f.) fasst die wichtigsten positiven Wirkungen der im Rahmen des Aktionsprogramms durchgeführten Evaluationen folgendermassen zusammen:

- Die Evaluationen hatten einen positiven Einfluss auf die Programmentwicklung, indem sie als Informations- und Steuerungsinstrument dienten. In einzelnen Fällen stellten Evaluationen wichtige Grundlagen für notwendige Anpassungen dar (so zum Beispiel bei der Reorganisation der öffentlichen Energieberatung und des Ressorts Wohnbauten).
- Die systematische Evaluation hatte einen positiven Einfluss auf die Ausgestaltung des neuen Energiegesetzes.
- Die Evaluationen ergaben ein systematisches Bild über die Wirkung der energiepolitischen Massnahmen und Aktionen und dienten als Legitimation gegenüber Volk, Parlament und Regierung.
- Dank der Evaluation konnte im Ausland ein positives Bild der schweizerischen Energiepolitik vermittelt werden. Dieses Bild wurde durch zwei von der Internationalen Energie-Agentur durchgeführten Studien bestätigt.

Neben den positiven Wirkungen der Evaluationsbemühungen wurden auch einige Schwächen festgestellt (Balthasar 2000: 214f.):

- Während die Qualität der meisten Untersuchungen in methodischer Hinsicht zu genügen vermochte, wurden deren Empfehlungen von verschiedener Seite bemängelt. Kritisiert wurden vor allem die Umsetzbarkeit und die Verständlichkeit der Evaluationsempfehlungen. Die Evaluationen wurden teilweise als zu wissenschaftlich und zu weit weg von der Praxis eingeschätzt.
- Die Unabhängigkeit der Evaluation war – nicht zuletzt wegen der zum Teil engen Begleitung durch Programmverantwortliche – nicht immer ausreichend. In einzelnen Fällen kamen Verzögerungen bei der Durchführung von Evaluationen und Einschränkungen der zentralen Fragestellungen vor. Zum Teil wurde auch versucht, auf die Schlussfolgerungen von Evaluationen Einfluss zu nehmen.
- Die Umsetzung von Evaluationsergebnissen ist abhängig von der Bereitschaft der betroffenen Akteure. Des öfteren fühlten sich einzelne Betroffene von Evaluationen persönlich kritisiert und erschwerten dadurch die Umsetzung der Ergebnisse. Deshalb muss die Lernbereitschaft der Evaluierten in Zukunft gefördert werden.

Unabhängig von den Ergebnissen der momentan laufenden Metaevaluation des Aktionsprogramms Energie 2000 sind für das Nachfolgeprogramm Energie Schweiz bereits verschiedene Änderungen geplant, welche die Evaluation als Ganzes stärken sollen (vgl. Balthasar 2000: 215ff.) Nachfolgend sind die wichtigsten dieser Massnahmen aufgeführt:

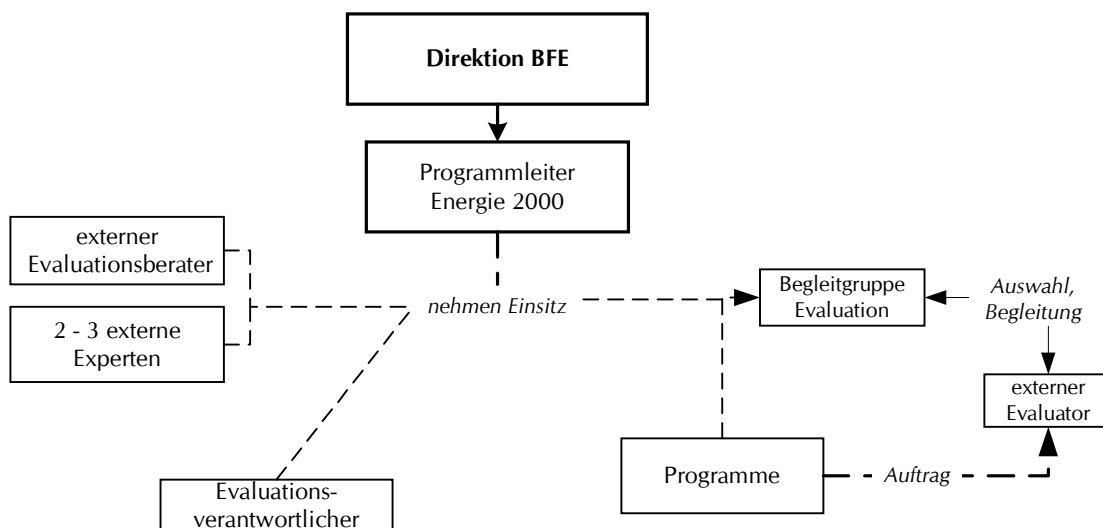
- Unterscheidung zweier Arten von Evaluation mit unterschiedlichen Schwerpunkten: strategische vs. punktuelle Evaluationen. *Strategische Evaluationen* sollen vor allem der grundsätzlichen Überprüfung der Zielerreichung von Massnahmen und Aktivitäten dienen. Es handelt sich dabei um grössere Untersuchungen, die der Programmleitung und der Strategiegruppe als Führungsinstrument nützen. *Punktuelle Evaluationen* dienen der Begleitung von Massnahmen und Aktivitäten. Es handelt sich dabei um kleinere, lernorientiert angelegte Studien, die zur Optimierung des Programmvollzuges dienen.
- Verbesserung der Kommunikation mit der Politik und Öffentlichkeit.
- Stärkung der Unabhängigkeit und des Einflusses der Begleitgruppe Evaluation. Das Schwergewicht der Begleitgruppe soll sich zugunsten der externen Vertreter verschieben.
- Optimierung der Umsetzung von Evaluationsresultaten. Zu diesem Zweck sollten die Evaluationen stärker auf die Zeitpläne und Budgetentscheide der Energiepolitik abgestimmt werden.
- Qualitätssicherung von Evaluationen durch eine stärkere Orientierung an den Evaluationsstandards.
- Sicherstellung besserer Controlling-Daten als Ausgangsbasis für Evaluationen. Zu diesem Zweck läuft im BFE zur Zeit ein Projekt mit dem Ziel, ein Management-Informationssystem zu realisieren, welches gleichzeitig Daten für das Monitoring, das Controlling und für die Evaluation bereitstellt.
- Beibehaltung der breiten Optik von Evaluationsthemen. Auch in Zukunft sollen die unterschiedlichen Gegenstände der Evaluationsforschung (Konzeption und Input einer Massnahme, Vollzug, Output, Impact, Outcome) thematisiert werden.

Beim Übergang von Energie 2000 zu Energie Schweiz wird es wichtig sein, sich mit den neuen Akteuren über das Instrument der Evaluation zu verständigen. Insofern handelt es sich nicht um eine Fortsetzung, sondern um eine Ausweitung von Energie 2000.

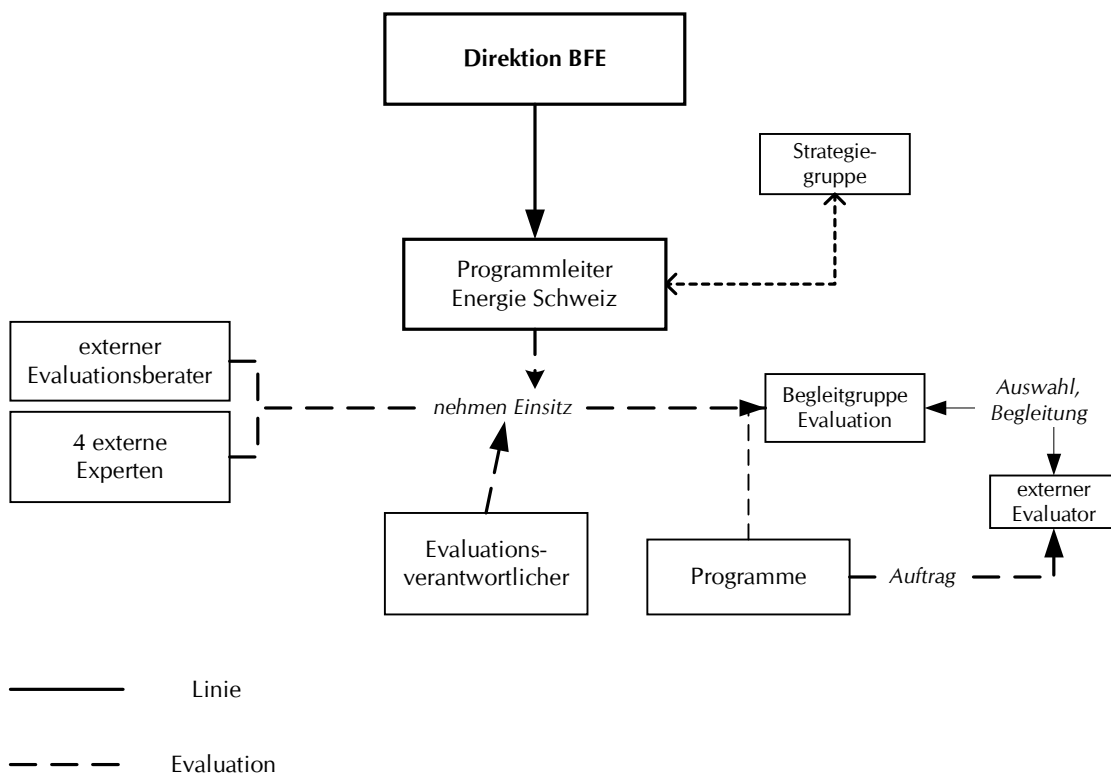
### ***Durchgeführte Interviews***

- Peter Ghermi, Evaluationsverantwortlicher im Bundesamt für Energie (Bern, 30. Oktober 2000)
- Hans-Luzius Schmid, Stellvertretender Direktor Bundesamt für Energie, Programmleiter Energie 2000 (Bern, 30. Oktober 2000)

**Grafik 11: Das Evaluationsarrangement im BFE (Energie 2000)**



**Grafik 12: Das Evaluationsarrangement im BFE (Energie Schweiz)**



## **6.9. Übersicht über die Evaluationspraxis in acht Bundesämtern**

Die folgende Tabelle fasst die zentralen Ergebnisse der Untersuchung der Evaluationspraxis der acht ausgewählten Bundesstellen aus der Sicht der Autoren der Vorstudie zusammen. Der schnelle Überblick, der damit ermöglicht werden soll, verkürzt notwendigerweise die Information zu den einzelnen Amtstellen.

**Tabelle 3: Zusammenfassung der Evaluationspraxis bei acht Bundesämtern**

	DEZA	BAG	BSV	BJ	EFV	Seco	BLW	BFE
Evaluationsverständnis	Prozess- und Wirkungsanalyse (Soll/Ist-Vergleich)	Wirkungsanalyse und Prozessevaluation	Wirkungsanalyse (Auswirkung von Gesetzen)	Gesetzesevaluation	Überprüfung der Zielerreichung	Wirkungsanalyse von Massnahmen	Erfolgskontrolle selbst-gesetzter Ziele	Aufzeigen von Wirkungsketten von Projekten + Massnahmen
Strategische Ausrichtung	Teil des Führungsinstrumentariums  Verbesserung der Projekte + Massnahmen	Instrument des Lernens  Verbesserung der Projekte + Massnahmen	Verbesserung von Massnahmen  Transparenz  Argumente für politische Diskussion	Beitrag zu Gesetzgebungsarbeit	Systematisierung und Überprüfung der Subventionspraxis	Verbesserung von Prozessen und Massnahmen	Verbesserung von Prozessen und Massnahmen  Führungsinstrument  Transparenz	Verbesserung von Prozessen und Massnahmen  Transparenz
Wichtigste Rechtsgrundlagen	EZG SR 974.0	BetmG SR 812.121	BV Art. 170 KVG SR 832.10	OHG SR 312.5 LSMG SR 341	SuG SR 616.1	Bundesratsbeschluss	LwG SR 910.1 SuG SR 616.1	EnG SR 730.0
Formen	Selbstevaluationen Externe Evaluationen	Externe Evaluationen	Externe Evaluationen	Externe Evaluationen	Interne Evaluation der Subventionen	Externe Evaluationen	Interne und externe Evaluationen	Externe Evaluationen
Ablauf	gegenstandsbezogen variabel	Kooperation von Facheinheit und Evaluationsdienst	Jahresprogramm	punktuell bzw. als Begleitung von Modellversuchen	Ad-hoc-Arbeitsgruppe	fallweise	gegenstandsbezogen variabel	Jahresprogramm

**Tabelle 3: Zusammenfassung der Evaluationspraxis bei acht Bundesämtern (Fortsetzung)**

	DEZA	BAG	BSV	BJ	EFV	Seco	BLW	BFE
Institutionelle Verortung	strategisches Controlling bei der Direktion und/oder operatives Controlling in der Linie	Evaluationsdienst in Kooperation mit zuständigen Linieneinheiten	Fachdienst Wirtschaft, Grundlagen, Forschung	dezentrale Zuständigkeit Dienst Gesetzesevaluation	Ad-hoc-Arbeitsgruppe	dezentrale Zuständigkeit	dezentrale Zuständigkeit Sektion Evaluation bei Direktzahlungen	Programmleiter Begleitgruppe Evaluation Evaluationsverantwortlicher
Ressourcen	ca. 80 Reviews und Evaluationen pro Jahr	ca. 10% des Budgets der betroffenen Programme 3,9 Stellen	ca. 1,4 Mio. pro Jahr ca. 2 Stellen	OHG: ca. 200'000 Fr. Modellversuche 1999 ca. 2 Mio. Fr.	Neben laufenden Aufgaben erledigt Rund 60 Sitzungen der Arbeitsgruppe	-	ca. 750'000 Fr. Pro Jahr ca. 15 Stellen (inkl. Forschungsanstalten)	1,1% des Budgets des Programms
Nutzung intern	zuständige Projektverantwortliche Zusammenfassung an Direktion	zuständige Facheinheiten	zuständige Einheiten Kurzfassung an Direktion	zuständige Einheiten	-	zuständige Einheiten	zuständige Einheiten Zusammenfassung an Direktion	zuständige Einheiten Programmleitung
Nutzung extern	Berichte auf Wunsch erhältlich	Publikation der Berichte	Publikation der Berichte	Publikation von Resultaten bzw. Berichten	Bundesrat	Publikation der Berichte	Publikation der Berichte	Publikation der Berichte
Zukünftige Reformen	-	Kompetenzzentrum Evaluation beim Direktionsstab	evtl. Kompetenzzentrum Evaluation	-	evtl. externe Unterstützung	-	evtl. Angliederung der Evaluationsfunktion bei Direktion	Strategiegruppe Programmleiter Begleitgruppe Evaluationsverantwortlicher





## 7. Nutzung von Evaluationen im Departement und im interdepartementalen Bereich

Gemäss Auftrag wird in diesem Kapitel abgeklärt, welche Erwartungen bei den Departementen und im überdepartementalen Bereich bezüglich Evaluationen bestehen und inwiefern die Ergebnisse und Empfehlungen von Evaluationen genutzt, d.h. in die Entscheidungen der entsprechenden Stellen einfliessen. Zur Abklärung dieser Fragen wurde je ein Interview mit Vertretern der sieben Generalsekretariate durchgeführt (Liste im Anhang 4). Die Frage der departementalen und überdepartementalen Nutzung von Evaluationsergebnissen wurde zudem auch in den Gesprächen mit den Amtsdirektionen angesprochen.

Ähnlich wie bei den Ämtern und anderen Dienststellen des Bundes unterscheiden sich die Vorstellungen über Definition und Nutzen von Evaluationen auch bei den Generalsekretariaten erheblich. Von der kaum mehr unterscheidbaren Nähe von Evaluationen zur Grundlagenforschung, über Evaluation als Teil eines kontinuierlichen Monitoring der betreffenden Politikbereiche bis hin zur Evaluation als Element des Führungsinstrumentariums reicht der Umfang der praxisorientierten Begriffsbestimmungen. Evaluationen werden häufig als ein Faktor des allgemeinen Bewertungsprozesses von Politik eingestuft, die einen mehr oder minder ausgeprägten spezifischen Beitrag zur Einschätzung der Programme, Massnahmen und Projekte leisten können. Die zentrale Funktion von Evaluationen ist eindeutig ihre Nützlichkeit für die Verbesserung der eigenen Tätigkeit, in zweiter Linie die wissenschaftlich basierte Rechtfertigung der eigenen Politik gegenüber dem Parlament bzw. dem Stimmbürger.

Evaluationen bzw. deren Resultate und Empfehlungen sind allerdings bei der konkreten Arbeit der Generalsekretariate insgesamt von eher geringer Bedeutung. Zum einen werden andere Formen der „Rückmeldung“ über Erfolge und Misserfolge der eigenen Politik in einem bestimmten Bereich in der Regel als stärker handlungsrelevant erachtet (z.B. Presse, Parlament, Interessengruppen). Zum anderen sind die Generalsekretariate in erstaunlich unterschiedlichem Ausmass über die Evaluationsbemühungen „ihrer“ Ämter überhaupt informiert.

Als ein wesentliches, limitierendes Moment dieser geringen Bedeutung der Nutzung von Evaluationen auf Departementsebene wurde, sofern man sich mit der Frage schon einmal näher befasst hat, regelmässig die beschränkte Verarbeitungskapazität bezüglich der Informationen aus den Ämtern genannt. Die Generalsekretariate werden zwar mit entsprechenden Studien „bedient“, verfügen aber nicht über ausreichende Ressourcen, um diese Informationsflut zu bewältigen. So ist ihnen zwar öfters bekannt, dass in einem bestimmten Bereich Evaluationen durchgeführt werden, die Resultate sind aber nur ausnahmsweise in der extrem kondensierten Form greifbar, die in die tagesaktuellen und strategischen Entscheidungen der Departemente einfliessen könnten. Ausnahmen von dieser Regel betreffen meistens Fragen, die entweder aktuell stark politisiert sind oder von einem starken persönlichen Interesse an einem bestimmten Thema herrühren. Zudem stehen die Resultate von Evaluationen oft erst dann zur Verfügung, wenn die Situation politisch nicht mehr brisant ist bzw. wenn aus Sicht des Departements kein akuter Handlungsbedarf mehr besteht.

Angesichts dieser Situation überrascht es nicht, dass die Departemente nicht über ein eigenes „Evaluationskonzept“ oder eine Evaluationsplanung verfügen, in denen z.B. Kriterien definiert wären, welche Bereiche der departementalen Aktivitäten prioritär

zu evaluieren wären. Nur in Ausnahmefällen regt ein Departement dementsprechend auch Evaluationsstudien selbst an. Dies betrifft vor allem zwei Bereiche: zum einen Fragen der amtsübergreifenden Koordination von Politikbereichen, zum anderen „blinde Flecken“, die ausserhalb der aufgabenfokussierten Optiken der einzelnen Ämter liegen. Die Initiative zur Evaluation wird von den Ämtern ergriffen und in der Sicht der Generalsekretariate gehört dies durchaus auch zu den genuinen Aufgaben der Amtsdirektionen. Letztere sehen dies im Übrigen genau gleich und betonen im selben Atemzug ihren autonomen Handlungsspielraum, den sie durch „Zumutungen“ der Generalsekretariate nur ungern geschmälert sehen würden. Ebenso selten wie mit der Frage, welche Bereiche evaluiert werden sollten, befassen sich die Departemente mit „Vorgaben“ zur Qualitätssicherung, zur Auswahl der Evaluatoren oder zur verfahrensmässigen Abwicklung von Evaluationen, die über minimale, meist formale Anforderungen der normalen Geschäftstätigkeit im Departement hinausgehen. Solche Aktivitäten werden zwar in einzelnen Fällen als wünschbar bezeichnet, stehen aber angesichts der allgemeinen Aufgabenlast ziemlich weit unten auf der Prioritätenliste.

Die für das Departement wichtigen Ergebnisse von Evaluationen in den Ämtern fliesen zudem in der Sicht der Generalsekretariate im Zuge der normalen Aktivitäten (z.B. in Anträgen und Aussprachepapieren, Botschaftsentwürfen, Besprechungen mit den Amtsdirektoren etc.) wenn auch nicht immer in wünschbarer so doch in ausreichender Form in die departementalen und bundesrätlichen Entscheidungsprozesse ein. Eine Abkehr von dieser bewährten Routine wird auch aus diesem Grunde von den Departementen als wenig dringlich oder gar unnötig eingeschätzt.

Insgesamt entstand so in den Gesprächen mit den Generalsekretariaten der Eindruck, dass Evaluationen zwar einen in den letzten Jahren wachsenden Teil der Verwaltungstätigkeit beim Bund ausmachen, deren Sinn grundsätzlich auch nicht bestritten, teilweise sogar stark gefördert wird. Allerdings wurde verschiedentlich die Anmerkung angebracht, dass im Moment tendenziell eher zuviel als zuwenig evaluiert wird. Wenn Evaluationen durchgeführt werden, sollen sie qualitativ hochstehend sein, d.h. nach wissenschaftlich anerkannten Standards erarbeitet werden. Für die Zwecke der Departemente sind aber die Resultate solcher Studien nur dann für die Entscheidungsprozesse brauchbar, wenn sie in knappster Form auf den Punkt gebracht werden und direkt (politisch) bewert- und umsetzbare Empfehlungen aufweisen - ein auch seitens der Ämter oft beklagter Mangel der heutigen Evaluationspraxis beim Bund. Solche Evaluationsergebnisse werden denn auch zur Kenntnis genommen. In Bezug auf den Ablauf und die Verfahren, die von der Initiierung von Evaluationen durch die Ämter bis hin zur Berichterstattung über die Ergebnisse zur Zeit im Bund Verwendung finden, liessen sich bei den Generalsekretariaten generell keine dringlichen Wünsche für eine Änderung feststellen.

Auf die Frage angesprochen, ob aus der Sicht der Generalsekretariate eine verstärkte gegenseitige Information und Koordination der Evaluationsbemühungen in der Bundesverwaltung einem Bedürfnis entspreche, wurden zwar unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der Intensität der gegenseitigen Information geäussert, weitgehend Einigkeit herrschte aber darüber, dass keine zusätzlichen Koordinationsorgane geschaffen werden sollten. So wurde in einzelnen Fällen bedauert, dass relevante Evaluationsergebnisse aus departementsfremden Ämtern entweder meistens gar nicht oder dann häufig zu spät zur Kenntnis genommen werden können. In anderen Fällen schienen solche Koordinationsverluste und die mangelnde Nutzung allfälliger Syner-

gien (z.B. bei doppelspurigen Evaluationen) ausserhalb des Aufmerksamkeitshorizonts des jeweiligen Departements zu liegen. Angesichts der weitgehend fehlenden, systematischen Planung der eigenen Evaluationstätigkeiten und ihrer innerdepartementalen Koordination überraschte die manchmal angeregte Erwartung, dass eine möglichst frühe Information über *bevorstehende* Evaluationen der anderen Departemente wünschbar wäre. Allerdings wurde die Dringlichkeit einer Realisierung des Wunsches in diesen Fällen gleich auch mit dem Hinweis darauf abgeschwächt, dass die interdepartementale Information über geplante Vorhaben auch in den anderen, „normalen“ Bereichen der Verwaltungstätigkeit nicht gerade eben optimal sei.

Auch wenn vereinzelt der Wunsch vorgetragen wurde, eine solche interdepartementale Informationsbasis zu schaffen und deren Nützlichkeit anschaulich geschildert wurde, wurde eindringlich betont, dass dies im Rahmen der bereits existierenden Verfahren und Koordinationsforen zu geschehen hätte – und grundsätzlich auch möglich wäre. Diese Haltung der Generalsekretariate deckt sich mit den entsprechenden Aussagen der Amtsdirektionen zum interdepartementalen Bereich. Auch bei den Ämtern hält man die Schaffung (vor allem ständiger) neuer Gremien für überflüssigen Ballast einer aufgeblähten Verwaltung. Mit jenen Ämtern ausserhalb des eigenen Departements, mit denen eine Zusammenarbeit sinnvoll sei, würde man sich sowieso regelmässig absprechen und könne sich meistens auf Ad-hoc-Basis durchaus auch verständigen.

Die Frage einer bundesweiten Koordination von qualitätssichernden und verfahrensmässigen Vorgaben für Evaluationen wurde zwar nicht in allen Fällen entschieden zurückgewiesen, traf aber in der Regel auf erhebliche Skepsis bei unseren Gesprächspartnern. Vor allem aus dem Umstand, dass die breit gefächerten Aufgabenbereiche ihre je eigenen, unvergleichlichen Merkmale aufweisen, wurde mehrheitlich gefolgert, dass Bemühungen um eine einheitlichere Ausgestaltung der Evaluationsfunktion beim Bund den jeweiligen Gegenständen nicht angemessen seien. Einen guten Teil dieser Skepsis kann man aus unserer Sicht auf die, beinahe schon tiefenstrukturell zu nennende, in der Organisationskultur verankerte Scheu vieler Dienststellen der Bundesverwaltung vor einer über die blossen Information hinausgehende Koordination zwischen den dezentralen Einheiten zurückführen.

### ***Durchgeführte Interviews***

Stefan Aeschimann, Generalsekretär Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Bern, 20. Oktober 2000)

Gabriella Bardin Arigoni, Stellvertretende Generalsekretärin Eidgenössisches Departement des Innern (Bern, 23. August 2000)

Jules Busslinger, Stellvertretender Generalsekretär Eidgenössisches Finanzdepartement (Bern, 21. Dezember 2000)

Eduard Gnesa, Stellvertretender Generalsekretär Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (13. Dezember 2000)

Juan Felix Gut, Generalsekretär Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Bern, 30. November 2000)

Claudia Kaufmann, Generalsekretärin Eidgenössisches Departement des Innern (Bern, 23. August 2000)

Thomas Litscher, Generalsekretär Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (Bern, 29. November 2000)

Hans Werder, Generalsekretär Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Bern, 15. Dezember 2000)

## 8. Evaluationen bei den Kontrollorganen des Bundes

Die Vorstudie sollte neben den Amtsstellen der Kernverwaltung des Bundes auch Auskünfte über die Evaluationstätigkeit der überdepartemental tätigen Kontrollorgane geben. In die Untersuchung einbezogen wurden deswegen die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sowie das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK). Die ursprünglich ebenfalls geplante Untersuchung der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) entfiel aus den bekannten Gründen.

### 8.1. Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stützt ihre (in Zukunft auszubauende) Evaluationstätigkeit unter dem Titel Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf Art. 5 des Finanzkontrollgesetzes, wonach die sparsame Einsetzung der Mittel, ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Übereinstimmung zwischen finanziellem Aufwand und erwarteter Wirkung überprüft werden können. Aus der Sicht der EFK sind ihre Evaluationen Prüfungen von Output und Outcomes. Sie will keine Impact-Studien (im Sinne umfassender Evaluationen) anstellen. Die evaluierten Bereiche sind ausschliesslich solche mit einem finanziellen Hintergrund; „blosse“ Gesetzesevaluationen sind nicht Aufgabe der EFK.

Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion will sich die EFK in Zukunft vor allem in vier Bereichen vermehrt engagieren:

- a) bei der Wirksamkeitsprüfung von Leistungsaufträgen (z.B. FLAG, ETH, NFA),
- b) bei Untersuchungen im amts- und departementsübergreifenden Bereich,
- c) bei der Meta-Evaluation der Evaluationstätigkeit der Bundesverwaltung und
- d) im Rahmen der Evaluationstätigkeit gemäss Art. 170 der Bundesverfassung.

Die Auswahl der Evaluationsgegenstände durch die EFK erfolgt autonom; die entscheidenden Kriterien für die Aufnahme einer Evaluation in das Prüfprogramm sind Risikoüberlegungen und das Motto „grösstmöglicher Nutzen für den Steuerzahler“. Evaluationen sind demgemäss vor allem in jenen Politikbereichen sinnvoll, die das Budget des Bundes erheblich belasten.

In dieser Perspektive strebt die EFK in der nächsten Zeit eine sinnvolle Arbeitsteilung mit der Bundesverwaltung an. Sie will sich nur mit jenen Bereichen befassen, die aus ihrer Sicht Evaluationslücken aufweisen. In Tätigkeitsfeldern, in denen die Ämter bereits aus eigener Verantwortung breit evaluieren, will sie keine Konkurrenzevaluationen durchführen, sondern nur dann eine Prüfung veranlassen, wenn sie den Eindruck gewinnt, die entsprechenden Dienststellen würden mit einer eingeschränkten Optik vorgehen (mangelnde Unabhängigkeit der Evaluation) oder könnten den interessierenden Gegenstand nicht in eigener Kompetenz evaluieren, weil das Thema dienststellenübergreifend ist.

Obwohl die EFK in ihrer Terminologie von Prüfungen spricht, ist sie sich bewusst, dass eine Evaluation gegen den Willen der Evaluierten keine Aussichten auf Erfolg hat. Nur in der Zusammenarbeit mit den allfällig betroffenen Dienststellen sind Verbesserungen denkbar. Im Gegensatz zur Überprüfung der Rechtmässigkeit und Ord-

nungsmässigkeit, wo die EFK Weisungskompetenz besitzt, kann sie bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung auch „bloss“ Empfehlungen aussprechen.

In der Sicht der EFK sind nicht nur die allgemeinen Mittel sondern jene für Evaluationen sparsam einzusetzen. Es bestehe in der Bundesverwaltung zur Zeit eher eine Tendenz zuviel zu evaluieren. Aus diesem Grund wurde auch eher Skepsis gegenüber einer Entwicklung zum Ausdruck gebracht, bei der flächendeckend in allen Ämtern Stellen für Evaluationsverantwortliche geschaffen würden, dann auch noch Evaluationsdienste auf der Ebene Departement und Bundesrat, schliesslich Evaluationsfunktionen beim Parlament auf- und ausgebaut werden. Allgemein und auch im Vergleich mit anderen Ländern funktioniert das schweizerische System von Aufsicht und Oberaufsicht ausreichend gut. Eine weitere Übersteuerung des politisch-administrativen Systems sei nicht wünschbar.

## **8.2. Geschäftsprüfungskommissionen und Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle**

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) verstehen unter Evaluation eine wissenschaftliche Analyse, die sich mit dem Vollzug und der Wirksamkeit von Gesetzen und Massnahmen befasst. Nützliche Evaluationen enthalten überdies politisch verwertbare Informationen, d.h. konkrete Empfehlungen. Die GPK sind sich bewusst, dass Evaluationen auch gewisse Ressourcen brauchen, allerdings sollten die Abklärungen nicht zu lange dauern, weil die Resultate sonst für parlamentarische Zwecke zu spät vorliegen.

Neben dieser Definition von Evaluationen, die im engen Kontakt zwischen GPK und Parlamentarischer Verwaltungskontrollstelle (PVK) in den letzten Jahren entwickelt wurde, ist im Parlament ein viel alltäglicheres Verständnis von Evaluation verbreitet. Danach stellt auch eine einfache Antwort z.B. des Bundesrats auf die Frage, ob ein Gesetz die beabsichtigten Wirkungen entfaltet, eine Evaluation dar. Die Antwort muss dabei nicht zwingend auf wissenschaftlichen Untersuchungen beruhen.

Die Evaluationen, welche die PVK selbst durchführt, sind Aufträge der GPK, die entweder im Jahresprogramm geplant sind oder aus aktuellem Anlass in Auftrag gegeben werden. Aus Gründen der Unabhängigkeit dieser Evaluationen macht die PVK keine Empfehlungen, sondern zieht Schlussfolgerungen. Die Empfehlungen werden daraufhin von den GPK formuliert. Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden die Berichte der PVK im Anschluss an die Arbeiten der GPK publiziert, auch wenn die Perspektiven der beiden Organe nicht übereinstimmen.

Das Interesse des Parlaments an Evaluationen ist (in beiden Definitionen) ausschliesslich auf deren Nützlichkeit fokussiert. Evaluationen per se sind für das Parlament ohne Bedeutung. Generell ist mit der Verbreitung von Evaluationsklauseln und Forderungen nach Wirksamkeitsprüfungen in Gesetzen und Verordnungen eine Sensibilisierung in dieser Frage festzustellen. Dazu zählt auch der von der GPK angeregte neue Anhang zum Geschäftsbericht des Bundesrats, in dem künftig die wichtigsten Evaluationen jedes Departements aufgelistet werden. Das Parlament könnte diese Informationen vor allem dazu gebrauchen, um festzustellen, ob und wo in der Bundesverwaltung evaluiert wird. Die Evaluationen selbst, die in der Bundesverwaltung durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden, spielen für die Tätigkeiten der GPK höchstens diese untergeordnete Rolle eines Indikators für Bereiche und Fragen, die man genauer unter die Lupe nehmen könnte. Parlamentarier nutzen die Ergebnisse

von Evaluationsstudien fallweise, eine systematische Valorisierung ist aus Gründen der Informationsflut nicht vorstellbar. Häufiger kommt es dagegen vor, dass sich ein Amt unter dem Blick der GPK dazu veranlasst sieht, eine Evaluation durchzuführen.

In Bezug auf die Umsetzung des Art. 170 BV ist sich das Parlament einig, dass alle parlamentarischen Kommissionen dafür besorgt sein sollen, dass die Wirksamkeit staatlicher Tätigkeit überprüft wird. Die konkrete organisatorische Umsetzung dieses Grundsatzes (Koordination durch GPK, selbständige Evaluationen aller Kommissionen, Auftrag an den Bundesrat usw.) ist zur Zeit noch in der parlamentarischen Diskussion. Die Evaluationstätigkeit der Bundesverwaltung spielte bei diesen Diskussionen bislang noch keine wesentliche Rolle; auch nicht Überlegungen zum Ablauf oder zur Qualität dieser Evaluationen.

### ***Durchgeführte Interviews***

Martin Albrecht, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, Parlamentsdienste (Bern, 21. Dezember 2000)

Kurt Grüter, Direktor Eidgenössische Finanzkontrolle (Bern, 21. Dezember 2000)

Armin Kühne, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, FLAG, Eidgenössische Finanzkontrolle (Bern, 21. Dezember 2000)

Andreas Tobler, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Parlamentsdienste (Bern, 21. Dezember 2000)





## 9. Ergebnisse, Folgerungen und Empfehlungen

In diesem Kapitel werden als erstes die in den verschiedenen Untersuchungsteilen gewonnen Erkenntnisse zusammengefasst und die im Rahmen dieser Studie zu behandelnden Untersuchungsfragen (vgl. oben, Kapitel 2.3.) diskutiert. Zweitens werden daraus allgemeine Folgerungen abgeleitet. In einem dritten Schritt werden zum Abschluss Empfehlungen formuliert, die einerseits auf die Evaluationspraxis des Bundes ausgerichtet sind und sich andererseits auf die mögliche Fortführung der Untersuchungen in einer Hauptstudie beziehen.

### 9.1. Ergebnisse

- Wie die Vorstudie deutlich aufzeigen konnte, ist die bestehende Evaluationspraxis beim Bund sehr *vielfältig* (siehe Überblick in Kap. 6.9). Es besteht kein übereinstimmendes Evaluationsverständnis bei den verschiedenen Akteuren. Ein allgemeiner Bezugsrahmen, eine allgemeine Konzeption fehlt. Die Evaluationspraxis hat sich bei den einzelnen Dienststellen in je spezifisch ausgestalteten Prozessen entwickelt. Ob und wie diese Entwicklungen stattfanden, ist von vielen Faktoren abhängig. Zu den wichtigsten Faktoren gehören unter anderen:
  - politischer Druck, auf den mit legitimierend ausgerichteten Evaluationen reagiert wird,
  - rechtliche Vorgaben, wie Evaluationsklauseln (vgl. dazu Bundesamt für Justiz 1999),
  - neuartige Formen staatlicher Tätigkeit,
  - Skepsis gegenüber der Wirkungsweise der eigenen Tätigkeit,
  - Bedürfnis nach verstärkter Kontrolle, bes. bei finaler Rechtsgrundlage,
  - individuelle Präferenzen relevanter Akteure

Die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen haben zu einer vielfältigen Ausgestaltung der Evaluationsfunktion bei den Bundesstellen geführt. Dies gilt besonders auch hinsichtlich der institutionellen Einbindung der Evaluationsfunktion und für deren personelle wie finanzielle Ausstattung. Für diese Differenzierungen lassen sich häufig keine gegenstandsangemessenen Begründungen finden. Dies gilt insbesondere auch für die Entscheide, ob in einem bestimmten Bereich Evaluation überhaupt stattfindet.

- Die Evaluationsfunktionen bei den Bundesstellen sind einem starken *Wandel* unterworfen. Die hier zur Diskussion stehenden Stellen werden auffällig häufig organisatorischen Reformen unterzogen. Hingewiesen sei an dieser Stelle beispielsweise auf die beabsichtigten oder beschlossenen Reformen beim BAG, BFE und beim BSV, auf das zur Zeit diskutierte Evaluationskonzept für die Verkehrspolitik (vgl. Balthasar/Bächtiger 2000), auf die Auflösung der VKB, auf die Erweiterung des Tätigkeitsbereichs der EFK oder auf die im Moment noch ausstehenden parlamentarischen Entscheide zur Umsetzung von Art. 170 BV im Rahmen des neuen Parlamentsgesetzes. Der Beobachter erhält den Eindruck, dass die Verantwortlichen mit der bisher gewachsenen Evaluationspraxis nicht immer zufrieden sind. Vielfach scheint eine optimale Institutionalisierung der Evaluationsfunktion noch nicht erreicht worden zu sein. Besonders kritisch betrachtet wird häufig der

Aspekt, dass die Evaluation in der jetzigen Ausgestaltung die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen kann. Punktuell ist es zwar in letzter Zeit zu einer gewissen Konsolidierung gekommen, gesamthaft betrachtet ist man jedoch noch weit davon entfernt.

- Die Evaluationsaktivitäten sind in den letzten Jahren deutlich verstärkt worden. Teilweise konnte eine bemerkenswerte *Professionalisierung* festgestellt werden, die sich nicht nur bei der Durchführung von Evaluationsprojekten bemerkbar machte (Prozessqualität), sondern auch einen erheblichen Beitrag hinsichtlich der Evaluationsnutzung leistete (Ergebnisqualität). Hier wurde im Vergleich zu der ersten Hälfte der 90er Jahre wesentliche Fortschritte erzielt (vgl. dazu Widmer 1996 sowie Widmer/Rothmayr/Serdült 1996). Aber auch hinsichtlich des Professionalisierungsgrades sind grosse Unterschiede festzustellen.
- Die *Qualität* der beim Bund durchgeführten Evaluationen ist sehr unterschiedlich. Dies gilt sowohl aus der Perspektive verschiedenster Akteure des Bundes auf allen Ebenen als auch aufgrund der durch uns durchgeführten Meta-Evaluationen zu drei Evaluationsstudien. Dabei ist festzustellen, dass die aufgeworfene Kritik sehr unterschiedlich ausgerichtet ist. Je nach Kritiker und je nach Evaluation werden ganz andere Vorbehalte angebracht. In einigen Fällen wird dieselbe Studie von einer Seite äusserst positiv beurteilt, von einer anderen dagegen sehr heftig kritisiert. Die Ursachen für diese differierenden Einschätzungen sind vielfältig. So spielen sicher die politische Opportunität einer Studie ebenso eine Rolle wie die persönliche Involviertheit der die Evaluation bewertenden Person. Darüber hinaus ist aber festzustellen, dass auch kein gemeinsames Qualitätsverständnis vorhanden ist. Hinsichtlich der qualitativen Anforderungen, die an eine Evaluation gerichtet werden sollen, bestehen divergierende Auffassungen.
- Die mit Evaluation befassten Stellen des Bundes sind für diese Aufgabe sehr unterschiedlich ausgestattet. Während bei einigen Stellen eine sehr gute *Ausstattung* (hinsichtlich Know-how, Finanzen, organisatorischer und rechtlicher Ressourcen etc.) zu beobachten ist, fällt diese an anderen Orten sehr knapp aus oder fehlt gar vollständig.
- Die *Einbindung* der Evaluation in die Entscheidungsprozesse ist bisher vielerorts noch zu wenig stringent erfolgt. Der Beizug der im Rahmen von Evaluationen erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen ist nicht immer gegeben. Wenn ein solcher erfolgt, dient er häufig dazu, die präferierte Entscheidungsoption zu legitimieren – etwa im Gesetzgebungsprozess bei der Formulierung einer Botschaft. Selten werden Informationen aus Evaluationen aber dazu genutzt, um Entscheidungsoptionen auszuarbeiten oder um Entscheide zu treffen. Sicher kann (und soll) die Evaluation nicht alleinige Entscheidungsgrundlage darstellen, eine vermehrte Nutzung der Evaluation wäre aber auf alle Fälle zu begrüssen. In dieser Hinsicht konnten wir zwar gewisse Verbesserungen im Vergleich zu den Befunden aus den achtziger Jahren feststellen (vgl. Klöti/Schneider 1989), das Nutzungspotential ist jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft.
- Unübersehbar ist der Umstand, dass die Evaluationstätigkeiten beim Bund auch sehr stark von *Machtüberlegungen* geprägt sind. Für die Autonomie der zuständigen Ressorts, der Ämter und der Departemente scheint der Evaluation auf allen Stufen ein erhebliches Gefährdungs- oder zumindest Störpotential beigemessen

zu werden. Die Evaluation wird auch als ein Instrument zur Ausübung von Einfluss und Macht wahrgenommen. Dies ist als bedeutende Rahmenbedingung bei unseren weitergehenden Überlegungen zu beachten. Darüber hinaus hat dieser Umstand aber auch zur Folge, dass bei der ressortübergreifenden Koordination erhebliche Lücken bestehen. Der Informationsfluss sowohl in vertikaler wie auch in horizontaler Richtung erfolgt sehr unsystematisch. Erschwerend kommt hinzu, dass Informationen häufig nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen.

- Da ressortübergreifend häufig nur Informationen zu *abgeschlossenen* Evaluationsstudien vorhanden sind, entfällt die Möglichkeit einer Koordination bei der Evaluationsplanung weitgehend. Ansätze einer vorausschauenden Evaluationsplanung, die sich damit befasst, die eigene Evaluationstätigkeit mit jener anderer Stellen abzustimmen (vgl. die ‚positive Koordination‘ bei Scharpf 1993) ist in der bisherigen Praxis des Bundes marginal.

Aufgrund der im Rahmen der Vorstudie durchgeführten Abklärungen lassen sich zu den *Untersuchungsfragen* (vgl. Kapitel 2.3.) folgende Aussagen formulieren:

**1. In welchem Umfang werden Evaluationen von Programmen, Massnahmen und Projekten in den Ämtern, Departementen und der Bundeskanzlei durchgeführt?**

Wegen finanzieller und zeitlicher Restriktionen musste sich die Vorstudie darauf beschränken, die Evaluationstätigkeit bei zwei ausgewählten Amtsstellen zu erheben. Auf der Grundlage dieser Erhebung und den Angaben aus den Interviews lässt sich jedoch die begründete Vermutung ableiten, dass die Evaluationstätigkeit des Bundes seit der letzten Erhebung, die sich auf die Legislaturperiode 1991-1995 bezieht (Bundesamt für Justiz 1996 und Bussmann 1996), weiter zugenommen hat.

Eine genauere Beantwortung dieser Frage erfordert die Durchführung einer Vollerhebung z.B. im Rahmen einer Hauptstudie. Weitere Anhaltspunkte sind von der Erhebung der Bundeskanzlei im Hinblick auf den Geschäftsbericht 2000 des Bundesrates zu erwarten.

**2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um eine erfolgreiche Durchführung von Evaluationen zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen:**

- *Aus- und Weiterbildungsangebote für Evaluationsverantwortliche der Bundesverwaltung;*
- *Sicherstellung von Qualität und Unabhängigkeit der Evaluation (inkl. entsprechende Konsequenzen für die institutionelle Gestaltung);*
- *Integration von Evaluation in Führung und Entscheidungsprozesse der Ämter und Departemente.*

Die Vorstudie hat ergeben, dass in allen drei Bereichen Handlungsbedarf besteht:

- *Aus- und Weiterbildung:* Das in den Amtsstellen verfügbare Know-how in Evaluationsfragen reicht nur teilweise aus, um die anspruchsvollen Aufgaben zu bewältigen, die mit der Durchführung von Evaluationen verbunden sind. Darüber hinaus scheint es aber auch zweckmässig zu sein, entsprechende Aus- und Weiterbildungsbemühungen auf weitere Mitarbeitende der Bundesverwaltung auszuweiten, um breitere Kreise für Evaluationsfragen zu sensibilisieren und damit eine wichtige Grundlage für die Etablierung einer breit abgestützten Evaluationskultur

zu schaffen (im Sinne eines ‚mainstreaming‘). Das Aus- und Weiterbildungsangebot sollte sich auch auf die in den letzten Jahren in der Bundesverwaltung gewonnenen Erfahrungen abstützen.

- *Qualitätssicherung*: Wie bereits festgestellt, besteht hinsichtlich der Evaluationsqualität in zwei Hinsichten Handlungsbedarf. Erstens ist die Qualität der durchgeführten Evaluationen nicht immer zufriedenstellend. Zweitens bestehen beim Bund divergierende Auffassungen hinsichtlich der Evaluationsqualität. Wir schlagen in Kapitel 9.3. ein institutionelles Modell vor, dass diese Aspekte berücksichtigt.
- *Evaluationsnutzung*: Unsere Erhebungen haben deutlich gemacht, dass die Evaluation besser in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollte. Um dies zu fördern, sind zwei Aspekte besonders zu beachten: (1) institutionelle Einordnung der Evaluation in die Hierarchie der Bundesverwaltung und (2) Kommunikation der Evaluation (Planung, Durchführung und Ergebnisse) in vertikaler und horizontaler Richtung. Auch zu diesen Aspekten werden wir in Kapitel 9.3. Vorschläge unterbreiten.

### **3. *Wie wird im Rahmen von Entscheidungsprozessen bei Management und Führung der Ämter und Departemente der Nutzen von Evaluationen definiert bzw. welche Erwartungen bestehen?***

Die Vorstellungen über Evaluation und damit auch über den Nutzen von Evaluation resp. die hierzu bestehende Erwartung bei den Ämtern und Departementen unterscheiden sich stark. Sie sind massgeblich davon geprägt, wie Evaluation in der jeweiligen Organisationseinheit eingesetzt wird. Evaluation wird teilweise gleichgesetzt mit Grundlagenforschung, zum Teil als Managementinstrument definiert, in manchen Einheiten als Kontrollinstrument gesehen und nicht zuletzt auch als Organisationsentwicklung verstanden. Diesen unterschiedlichen Auffassungen folgend sind auch die Erwartungen an den Nutzen von Evaluationen sehr unterschiedlich.

Da in der Vorstudie acht Amtsstellen für die Untersuchung ausgewählt wurden, die sich durch relativ rege Evaluationsaktivitäten auszeichnen, können aufgrund dieser Angaben keine Rückschlüsse auf andere, hier nicht untersuchte Amtsstellen, gemacht werden. Es ist aber zu vermuten, dass bei Ämtern die selten bis nie Evaluationen durchführen, der Kenntnisstand in Evaluationsfragen geringer ist und auch weniger konkrete Erwartungen bestehen.

### **4. *In welchem Ausmass werden Ergebnisse und Empfehlungen von Evaluationen von den Programmträgern sowie von den Departementen und der BK verwendet (Verwendung und Wirkung von Evaluationen in den Entscheidungsprozessen)? - Wie sind Machbarkeit und Nutzen einer „Datenbank Evaluation“ zur Unterstützung der Verwendung von durchgeführten Evaluationen seitens Bundesverwaltung und Parlament zu beurteilen?***

Zur ersten Frage: Wie bereits oben ausgeführt, wird das bestehende Nutzungspotential von Ergebnissen und Empfehlungen von Evaluationen noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt vor allem auch auf der Stufe der Departemente. Konkret können wir aufgrund der Ergebnisse der Vorstudie auf zwei kritische Erfolgsfaktoren verweisen:

- In einigen Departementen besteht das Problem, dass die Generalsekretariate über die Evaluationsaktivitäten in den Ämtern des Departementes gar nicht oder nur unvollständig informiert sind. Hat das Generalsekretariat keine Informationen zur Existenz einer Studie, können deren Resultate auch nicht genutzt werden.
- Die Generalsekretariate einiger Departemente sind mit dem Problem konfrontiert, dass die Ressourcen fehlen, um die grosse Zahl eintreffender Unterlagen auch verarbeiten zu können. Hier wird betont, dass Evaluationsergebnisse auf Stufe Departement nur genutzt werden können, wenn sie in extrem kondensierter Form zur Kenntnis genommen werden können.

Zur zweiten Frage: Die Vorstudie hat deutlich gemacht, dass der Informationsfluss sowohl in horizontaler (ressortübergreifend) wie auch in vertikaler Richtung (Ressort - Amt - Departement - Bundesrat) verbesserungsfähig ist. In diesem Sinne erscheint eine solche Datenbank als grundsätzlich sinnvoll. Um auch genutzt werden zu können, sind jedoch einige minimale Anforderungen an diese Datenbank zu stellen (vgl. auch Kapitel 4.3.):

- Die Tiefe der erhobenen Informationen zu den Evaluationsstudien muss den Informationsbedürfnissen der Datenbanknutzer entsprechen. Aufgrund der gemachten Erfahrungen scheint der von uns in der durchgeführten Testerhebung gewählte Informationsgehalt die wichtigsten Bedürfnisse abzudecken.
- Die Datenbank muss nicht nur Informationen zu abgeschlossenen Evaluationen enthalten, sondern auch solche zu laufenden und vor allem zu geplanten Evaluationen.
- Auf einen einfachen, möglichst breiten Zugang zur Datenbank ist besonders zu achten. Es ist zu prüfen, inwieweit eine Kombination mit anderen Erhebungen möglich und sinnvoll ist und ob die erhobenen Daten (zumindest partiell) einer Zweitverwendung zugeführt werden können.
- Die Datenerhebung muss in möglichst einfacher Weise organisiert werden, um zu vermeiden, dass der Erhebungs- und Erfassungsaufwand zu gross wird.

**5. Welche Bedürfnisse nach Politikevaluationen bestehen im überdepartementalen Bereich eines bundesrätlichen Controlling seitens der Bundeskanzlei und des Eidgenössischen Finanzdepartementes (gemäss Art. 21 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV)?**

In der Regel besteht bei den Ämtern und Departementen kein Bedürfnis nach Politikevaluationen im überdepartementalen Bereich. In einzelnen Fällen bestehen punktuelle Abweichungen von dieser Grundhaltung im Sinne einer Wünschbarkeit.

Gemäss ihrem Auftrag können die EFK ebenso wie die GPK/PVK in diesem Bereich tätig sein. Die VKB, welche ihrem Auftrag gemäss ebenfalls in diesem Bereich tätig war, wurde inzwischen aufgelöst.

Wie die Evaluation mit anderen Instrumenten, wie das (bundesrätliche) Controlling, Monitoringsysteme etc. koordiniert werden sollte, ist zur Zeit eine offene Frage.

## 9.2. Folgerungen

Aus diesen Ergebnissen lassen sich bezüglich der Ausgestaltung der Evaluationsfunktion drei Grundsätze formulieren, die auch als Grundlage zur Entwicklung einer bundsrätlichen Strategie zur Umsetzung von Art. 170 BV dienen können:

### 9.2.1. Funktionale Differenzierung

Die Evaluation ist ein Instrument, das für unterschiedliche Funktionen eingesetzt werden kann. Üblicherweise wird von den vier folgenden Funktionen ausgegangen (vgl. Widmer 2000a: 78-81):

1. *Verantwortlichkeit*: Leistungsausweis gegenüber Dritten, Überprüfung und Kontrolle, Aufsicht, Rechenschaftslegung.
2. *Verbesserung*: Lernorientierung, Beiträge zur Verbesserung des Evaluationsgegenstandes, Adressaten sind primär die mit dem Evaluationsgegenstand befassten Akteure.
3. *Wissenserweiterung*: allgemeine verwendbare Erkenntnisse, im Praxiskontext meist ein Nebenprodukt.
4. *Strategie*: Evaluationen bringen einen strategischen Vorteil, bspw. einen Zeitgewinn.

Die Vorstudie hat gezeigt, dass diese funktionale Differenzierung von den Akteuren häufig nicht oder nur eingeschränkt wahrgenommen wird. Die Akteure verfügen über ein je spezifisches Verständnis von Evaluation, das häufig einer dieser vier Funktionen nahesteht und die anderen Funktionen tendenziell vernachlässigt. Teilweise wird auch davon ausgegangen, dass eine einzelne Evaluationsstudie in der Lage ist, alle diese Funktionen gleichgewichtig erfüllen zu können, obwohl sich die Funktionen zumindest teilweise konkurrenzieren.

Eine verstärkte funktionale Differenzierung ermöglicht, verschiedene der festgestellten Schwachpunkte der Evaluationspraxis des Bundes zu reduzieren. An zwei Beispielen lässt sich das exemplarisch zeigen:

- *Evaluationsqualität*: Die qualitativen Anforderungen an Evaluationen hängen von der ihr zugedachten Funktion ab. So ist die Unabhängigkeit bei einer Verantwortlichkeitsevaluation von zentraler Bedeutung, bei einer Verbesserungsevaluation zum Beispiel eher die Empathie.
- *Nutzer und Art der Nutzung*: Je nach Funktion sind durch die Evaluation andere Nutzergruppen relevant. Ebenso verschieden ist die Art und Weise, wie die Nutzung erfolgt.

Eine allfällige Evaluationsstrategie sollte deshalb funktional differenziert formuliert werden.

### 9.2.2. Vertikale und horizontale Koordination

Die Evaluationspraxis beim Bund zeichnet sich durch eine geringe horizontale wie vertikale Koordination aus. Die Bundesstellen orientieren ihre Evaluationsaktivitäten in der Regel an ihren eigenen Prioritäten, ohne systematisch über die Pläne benachbarter Ressorts, der Kontrollorgane, des Parlamentes oder Dritter (Kantone, internationale Organisationen, Schweizerischer Nationalfonds) informiert zu sein. Die vorhandenen Informationen sind eher punktueller Art und beziehen sich zumeist auf be-

reits abgeschlossene Evaluationsaktivitäten. Nur sehr selten sind Informationen zur Evaluationsplanung anderer Stellen verfügbar und werden auch systematisch genutzt.

Auffällig ist weiter, dass gewisse Fragestellungen trotz ihrer hohen Relevanz, nicht oder dann nur aus *einer* Perspektive angegangen werden. Dies gilt etwa für ressortübergreifende Fragen oder auch für föderal verflochtene Massnahmen und Programme.

Im Rahmen der von uns durchgeführten Interviews wurde verschiedentlich deutlich gemacht, dass die vertikale und besonders auch die horizontale Koordination nicht erwünscht sei. Trotz dieser weit verbreiteten Skepsis besteht hinsichtlich der Koordination Handlungsbedarf. Dies zeigt sich nicht zuletzt etwa in der Tatsache, dass Evaluationen (wegen fehlender Information oder auch wegen ungeeigneter Ausrichtung) nicht genutzt werden.

### **9.2.3. Wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung**

Die Evaluation ist ein verhältnismässig aufwendiges Instrument, sowohl in personeller und finanzieller, aber auch in zeitlicher Hinsicht. Deshalb sollte dieses Instrument dort eingesetzt werden, wo auch die grösste Wirksamkeit erwartet werden kann. Ein flächendeckender und permanenter Einsatz der Evaluation ist – Selbstevaluationsprojekte kleinsten Umfangs vielleicht ausgenommen – wenig angemessen. Daraus folgt, dass aus der sehr grossen Zahl denkbarer Evaluationsgegenstände und Fragestellungen eine Auswahl zu treffen ist. Dieser Selektionsprozess findet bereits in der heutigen Evaluationspraxis statt, allerdings wenig systematisch und kaum reflektiert.

Verschiedentlich sind wir auf Evaluationsgegenstände gestossen, die bei anderen Stellen kaum als evaluationswürdig gegolten hätten. Im Kontrast dazu sind auch staatliche Tätigkeiten bisher nicht evaluiert worden, obwohl sie geradezu zur Evaluation prädestiniert wären.

Weiter wurde (zu) oft darauf hingewiesen, dass die Frage, ob in einem bestimmten Bereich evaluiert wird, teilweise aufgrund persönlicher Vorlieben oder kurzfristigen Opportunitäten entschieden werde.

Einen wichtigen Bestandteil einer bundesrätlichen Strategie im Evaluationsbereich würde eine Systematisierung dieses Selektionsprozesses bilden. Als ein zentrales Kriterium steht unseres Erachtens die potentielle Wirksamkeit einer Evaluation im Vordergrund. Das heisst mit anderen Worten, das Potential an Wirkungen der Evaluation sollte (mit) darüber entscheiden, ob eine Evaluation ausgeführt werden soll.



### 9.3. Empfehlungen

Zum Abschluss dieser Vorstudie präsentieren wir auf der Basis der angeführten Feststellungen und der abgeleiteten Folgerungen Empfehlungen, die sich einerseits mit der Evaluationspraxis in den Ämtern, den Departementen sowie im überdepartementalen Bereich und andererseits mit der Fortsetzung dieser Vorstudie in einer allfälligen Hauptstudie befassen.

Die Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen aus der Vorstudie. Zur breiteren Abstützung, Vertiefung und Absicherung der Ergebnisse, der Folgerungen und Empfehlungen wird die Durchführung einer Hauptstudie empfohlen (vgl. Kapitel 9.3.4).

Die Empfehlungen folgen den im vorangehenden Kapitel formulierten Grundsätzen der funktionalen Differenzierung, der horizontalen und vertikalen Koordination sowie der wirksamkeitsorientierten Schwerpunktbildung.

#### 9.3.1. Evaluation bei Ämtern des Bundes

Die Voraussetzungen, inneren Begebenheiten, die Aufgabenbereiche, die Grössenverhältnisse und die Rahmenbedingungen variieren bei den Ämtern (oder vergleichbaren Stellen) des Bundes massgeblich. Trotzdem werden wir nachstehend allgemeine Empfehlungen formulieren, die jeweils auf die spezifische Situation anzupassen sind.

##### ***Funktionale Differenzierung***

Die Ämter sollten ihre mit Evaluationsfragen befassten Stellen unter Beachtung der funktionalen Differenzierung institutionell einbinden. Konkret bedeutet dies, dass Stellen, die mit verbesserungsorientierten Evaluationen befasst sind, möglichst ressortnahe evtl. auch in den Ressorts selbst anzusiedeln sind. Dies

- fördert die Lernbereitschaft der betroffenen Ressorts,
- erhöht die Bereitschaft, Schwachpunkte des Evaluationsgegenstandes offenzulegen,
- vermindert den Aufwand für materielle Einarbeitung,
- erleichtert eine an den Bedürfnissen der Nutzer (also der Ressorts) orientierte Ausrichtung der Evaluation (Fragestellung, Vorgehen etc.),
- vermindert die Nachteile verordneter Evaluation,
- gewährleistet einen zeitgerechten Rückfluss der Evaluationsergebnisse,
- erhöht die Akzeptanz der Evaluationsergebnisse in den Ressorts,
- verstärkt die Nutzung der Evaluation.

Verbesserungsorientierte Evaluationen können sowohl extern wie auch intern durchgeführt werden, wobei auch Mischformen denkbar sind und je nach Situation empfohlen werden können (interne Evaluation unterstützt durch externe Beratung).

Im Gegensatz dazu sollte die Zuständigkeit verantwortlichkeitsorientierter Evaluationen auf Direktionsstufe angesiedelt werden. Dies

- erhöht die Unabhängigkeit der Evaluation gegenüber dem Ressort,
- vermindert die Gefahr, dass Evaluationen zur Durchsetzung von Ressortinteressen benutzt werden,

- erlaubt eine direkte Ausrichtung der Evaluation auf die Prioritäten der Amtsleitung (Amtsziele etc.),
- unterstützt die Glaubwürdigkeit der Evaluation gegenüber amtsexternen Stellen,
- erleichtert eine einwandfreie Projektdurchführung,
- verkürzt die Kommunikationswege zu den Entscheidungsträgern,
- erhöht die Akzeptanz der Evaluationsergebnisse bei der Amtsdirektion,
- verbessert die Wirkungsmöglichkeiten der Evaluation,
- verringert das Eintreten von Interessenkonflikten.

Zusätzlich kann eine für Evaluation verantwortliche Stelle auf Stufe Amtsdirektion die Evaluationsaktivitäten auf Ressortebene unterstützen (etwa durch Beratung) oder auch für die Qualitätssicherung beigezogen werden.

Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten an die Ressorts resp. an die Evaluationsstelle bei der Direktion sollte durch die Amtsdirektion erfolgen.

### ***Horizontale und vertikale Koordination***

Die horizontale und vertikale Koordination im Amt soll sichergestellt werden. Dazu ist ein Informationsfluss in beiden Richtungen zu etablieren, der sich nicht nur auf abgeschlossene Studien beschränkt, sondern auch geplante und laufende Evaluationsaktivitäten umfasst. In dieser Absicht sollte ein Informationssystem eingerichtet werden, das sich auf eine Evaluationsplanung des Amtes abstützt und den Mitarbeitenden des Amtes gestattet, Informationen zu Evaluationsaktivitäten zu erhalten. Dies bringt für alle Betroffenen eine wesentliche Arbeitserleichterung, erhöht die Wirksamkeit der für Evaluation eingesetzten Mittel, indem die Nutzung erleichtert und Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Dieses Informationssystem bildet auch die Grundlage für die Koordination der Evaluationstätigkeiten des Amtes mit Dritten (Departement, andere Amtsstellen, etc.)

Es ist zu prüfen, inwiefern diese Funktion auch im Rahmen eines bereits bestehenden Systems erfüllt werden kann (bspw. Geschäftsplanung).

### ***Wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung***

Die Amtsdirektion sollte im Rahmen ihrer Evaluationsplanung hinsichtlich der Evaluationstätigkeiten des Amtes Schwerpunkte festlegen, die insbesondere die potentiellen Wirkungen von Evaluationen berücksichtigen. Die Evaluationsplanung des Amtes sollte auf die Amtsziele abgestimmt sein.

Im Rahmen der Evaluationsplanung, die jährlich, vorzugsweise im Sinne einer rollenden Planung mehrjährig, ausgestaltet sein sollte, weist die Direktion auch die für die Evaluation einzusetzenden Mittel den Ressorts resp. der Evaluationsstelle auf Direktionsstufe zu. Diese Zuweisung sollte zweckgebunden erfolgen, um eine Umwidmung der Evaluationsmittel bei Finanzknappheit in den Ressorts zu verhindern.

### **9.3.2. Evaluation in den Departementen**

Auch die Departemente zeichnen sich durch je spezifische Bedingungen aus, die bei der Umsetzung der nachstehenden, allgemein gehaltenen Vorschläge zu beachten sind.

### ***Funktionale Differenzierung***

Verbesserungsorientierte Evaluationen sollten in der Regel Amtssache sein, für die Departemente besteht hier im allgemeinen kein Handlungsbedarf. Ausnahmen können beispielsweise jene Politikbereiche betreffen, bei denen die Zuständigkeit auf verschiedene Ämter eines Departements aufgeteilt ist. Dies ist beispielsweise bei der Verkehrspolitik der Fall (vgl. dazu Balthasar/Bächtiger 2000).

Für verbesserungsorientierte Evaluationen kann das Departement aber auch – neben anderen – ein Adressat der Studien sein. Aus diesem Grunde sind die Evaluationsstudien auch darauf auszurichten, dass sie auf höherer Ebene kommunizierbar bleiben. Anschlussfähige Kurzfassungen, welche die zentralen Ergebnisse in hochverdichteter Form zusammenfassen, sind deshalb auch für verbesserungsorientierte Evaluationen, deren primärer Adressatenkreis im oder im näheren Umfeld des Ressorts zu finden ist, unverzichtbar.

Das Departement sollte auch bei der *verantwortlichkeitsorientierten* Evaluation nicht primär für die Evaluation zuständig sein. Davon auszunehmen sind aber Evaluationen,

- die in zentraler Weise die Departementsziele betreffen und grosse politische Bedeutung aufweisen,
- die sich mit amtsübergreifenden Fragen befassen (vgl. oben das Beispiel Verkehrspolitik) und
- welche die zuständigen Ämter nicht aufgreifen (im Sinne des Subsidiaritätsprinzips).

Das Departement sollte eine zentrale Rolle in der Qualitätssicherung übernehmen, um sicherzustellen, dass bei den Dienststellen des Departements qualitativ hochwertige Evaluationsstudien durchgeführt werden.

### ***Horizontale und vertikale Koordination***

Um die horizontale und vertikale Koordination im Departement, zu anderen Departementen und zu den überdepartemental tätigen Organen sicherzustellen, bedarf es auch eines departementalen Informationssystems, das es dem Departement ermöglicht, die Evaluationsaktivitäten in den Ämtern zu verfolgen. Das System muss den Departementsstellen einen einfachen Zugang zu Informationen betreffend geplanter, laufender oder abgeschlossener Evaluationsaktivitäten ermöglichen. Um den Aufwand gering zu halten, ist die Integration mit den Systemen auf Amtsebene erforderlich und die Integration in bereits bestehende Departementssysteme zu prüfen. Das Informationssystem sollte jedoch nicht nur departementsinternen Zwecken dienen, sondern auch die Schnittstelle zu Dritten bilden. Wichtige materielle Grundlage für das Informationssystem bildet die Evaluationsplanung des Departementes.

### ***Wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung***

Die Evaluationsplanung des Departementes integriert die Evaluationsplanungen der Amtsstellen des Departementes. Sie wird subsidiär durch eigene Evaluationsvorhaben ergänzt, falls dies erforderlich scheint (vgl. die Hinweise oben). Das Departement sollte departementsweit eine wirksamkeitsorientierte Schwerpunktbildung fördern.

### 9.3.3. Evaluation auf überdepartementaler Ebene<sup>17</sup>

Mit dem überdepartementalen Bereich sind zwei unterschiedliche Ebenen angesprochen: Erstens geht es um interdepartementale, zweitens um überdepartementale ('supradepartementale') Fragen im engeren Sinne. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich auf beide Ebenen und berücksichtigen die Grundsätze funktionaler Differenzierung, horizontaler und vertikaler Koordination sowie wirksamkeitsorientierter Schwerpunktbildung.

Das nachstehend skizzierte Modell ist als ein Beitrag für die weiteren Diskussionen im Hinblick auf die Entwicklung einer bundesrätlichen Strategie zur Umsetzung von Art. 170 BV zu verstehen. Wie unsere Abklärungen ergeben haben, wird dieser Vorschlag nicht bei allen beteiligten resp. betroffenen Stellen auf Akzeptanz stossen. Wir unterbreiten ihn trotzdem, da wir der Ansicht sind, dass seine materiellen Qualitäten dies rechtfertigen und da sich möglicherweise gewisse Elemente des Modells als realisierbar erweisen könnten.

Das Parlament wird bei den nachfolgenden Überlegungen nicht berücksichtigt, da im parlamentarischen Bereich wesentliche Entscheide noch ausstehen. Diese Entscheide können durchaus auch dazu führen, dass unsere nachstehenden Empfehlungen revidiert werden müssen.

#### **Interdepartementale Ebene**

##### *Interdepartementale Evaluationskonferenz (IDEK)*

Die Koordination auf interdepartementaler Ebene soll durch eine neue zu schaffende Interdepartementale Evaluationskonferenz (IDEK) erfolgen, die jährlich (evtl. auch halbjährlich) die Evaluationsplanungen abstimmt. Vertreten sind darin die Evaluationsverantwortlichen der Departemente und der Bundeskanzlei. Die IDEK wird von einer neu zu schaffenden Stelle in der Bundeskanzlei unterstützt. Diskussionsgrundlage bilden die departementalen Evaluationsplanungen. Die Evaluationskonferenz gibt Empfehlungen hinsichtlich der Evaluationsplanung zuhanden der Departemente und der Bundeskanzlei ab.

##### *Netzwerk Evaluation der Bundesverwaltung (Netzwerk)*

Das bereits bestehende Netzwerk der Evaluationsstellen des Bundes sollte unseres Erachtens weitergeführt werden. Neben der Vernetzung insbesondere auch der Evaluationsstellen der Ämter dient das Netzwerk als Forum des Erfahrungsaustausches. Es könnte auch vermehrt in die Dienste der Weiterbildung für Evaluationsverantwortliche gestellt werden. Die Bundeskanzlei trägt die administrative Verantwortung für das Netzwerk. Die Netzwerkteilnehmer bestimmen die inhaltliche Gestaltung wie auch die Periodizität der Veranstaltungen.

#### **Überdepartementale Ebene**

Auf überdepartementaler Ebene im engeren Sinne wird ein neues Gremium geschaffen, die *Fachgruppe Evaluation des Bundes (FEB)*. Dieses Gremium ist mit der Aufgabe betraut, die Evaluationsaktivitäten auf überdepartementaler Ebene zu koordinieren und die Evaluation bei Departementen und Ämtern zu unterstützen. Die FEB kann

---

<sup>17</sup> Vgl. zu diesen Empfehlungen die Vorschläge der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation aus dem Jahre 1991 (AGEVAL 1991: bes. 77-83).

zuhanden der überdepartemental tätigen Organe Anträge stellen und Empfehlungen zuhanden der Departemente formulieren. Die FEB verfügt über ein Budget, das ihr erlaubt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben externe Aufträge zu erteilen. Sie verfügt über ein Sekretariat. Die FEB tritt mindestens vierteljährlich, bei Bedarf auch häufiger, zusammen.

Die FEB setzt sich aus Vertretungen der folgenden Stellen zusammen:

- Bundeskanzlei (Leitung): Koordination und Bundesratsgeschäfte
- Bundesamt für Justiz: Recht
- Eidgenössische Finanzkontrolle: Finanzen
- Eidgenössisches Personalamt: Personal und Organisation, Aus- und Weiterbildung

Die FEB ist zuständig

- für die Koordination der im Evaluationsbereich überdepartemental tätigen Organe,
- für die Unterstützung der Evaluationsfunktionen in Departementen und Ämtern auf deren Wunsch hin (Beratung, Qualitätssicherung, Information und Koordination etc.),
- für Massnahmen, welche die Qualität (darin eingeschlossen den Nutzen) der Evaluation beim Bund erhöhen und
- für die Entwicklung einer bundesweiten Evaluationskultur.

Die FEB kann durch die IDEK mit spezifischen Aufträgen betraut werden. Weiter kann sie Anliegen des Netzwerkes Evaluation aufnehmen und dieses bei Bedarf nach Möglichkeit unterstützen.

#### 9.3.4. Hauptstudie

Die Vorstudie konnte aufgrund der finanziellen und zeitlichen Restriktionen nicht alle bestehenden Bedürfnisse in gründlicher Weise abdecken. Weiter sind im Verlaufe unserer Abklärungen zusätzliche Bedürfnisse artikuliert worden. Aus diesen Gründen wird eine Fortführung der Untersuchung empfohlen. Nachstehend werden jene Bereiche skizziert, zu denen offene Fragen bestehen, die unseres Erachtens abgeklärt werden sollten. Diese Fragen sind eventuell aufgrund der im Rahmen der geplanten Tagung geführten Diskussionen anzupassen. Die noch ausstehenden Entscheide des Parlaments zum neuen Parlamentsgesetz könnten zudem die Rahmenbedingungen für eine Hauptstudie verändern.

Zum jetzigen Zeitpunkt stehen folgende Themenfelder als Elemente eines Pflichtenheftes für die Hauptstudie im Vordergrund:

- **Datenbank Evaluation:** Konkretisierung; Abklärung der Koordinationsmöglichkeiten mit anderen Erhebungen; Voraussetzung für ein bundesweites Informationssystem Evaluation schaffen; Entwicklung der EDV-technischen Instrumente; Durchführung einer bundesweiten Erhebung.
- **Steuerung von Evaluationen:** Vertiefte Untersuchung der Qualität der Steuerung von Evaluationen; Schwachpunkte aufzeigen und Empfehlungen formulieren, besonders auch hinsichtlich allfälliger Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse.
- **Instrumentarium Qualitätssicherung:** Erarbeitung und Verbreitung von praxistauglichen Hilfsmitteln zur Qualitätssicherung der Evaluation auf den betreffenden Ebenen.

- **Selektionskriterien:** Erarbeitung von Kriterien, die bei der Selektion der Evaluationsgegenstände im Rahmen der Evaluationsplanung eingesetzt werden können.
- **Evaluationspraxis in weiteren Bundesämtern:** Ausweitung der Untersuchung auf weitere Amtsstellen, zum Beispiel auf solche, bei denen eher wenig bis nie Evaluationen stattfinden. Erarbeitung von Empfehlungen zur Förderung der Evaluation bei diesen Amtsstellen.
- **Institutionelle Bedingungen der Wirksamkeit:** Vertiefte Untersuchung der Frage, wie die institutionellen Rahmenbedingungen gesetzt werden müssen, um die Wirksamkeit von Evaluationen zu verbessern.
- **Koordination mit anderen Instrumenten:** Klärung der Schnittstellen mit benachbarten Instrumenten (Controlling, Monitoring, Statistik, Forschung etc.); Ausarbeitung von Vorschlägen für eine angemessene Aufgabenteilung auch unter Berücksichtigung der Sparsamkeit.
- **Konkretisierung der Empfehlungen:** Besonders hinsichtlich des skizzierten Modells für die Evaluation auf inter- und überdepartementaler Ebene.



## **A n h ä n g e**

Anhang 1: Fragebogen zu abgeschlossenen und laufenden Evaluationsstudien	98
Anhang 2: Tabellen: Erhobene Studien	103
Anhang 3: Leitfaden (Evaluationsverantwortliche/Amtsdirektionen/ Generalsekretariate	106
Anhang 4: Liste der Interviewpartner	110
Anhang 5: Literaturverzeichnis	112



**Universität Zürich**  
**Institut für Politikwissenschaft**  
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik

**Dr. Thomas Widmer/Dr. Erwin Rüegg**

**Forschungsprojekt „Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund“**

im Auftrag der Schweizerischen Bundeskanzlei

***Fragebogen zu abgeschlossenen und laufenden Evaluationsstudien***

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Institut für Politikwissenschaft führt im Auftrag der Bundeskanzlei eine Erhebung in ausgewählten Ämtern zu den zwischen 1996 und heute abgeschlossenen bzw. in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien der Bundesverwaltung durch.

Die Ergebnisse dieser Umfrage sollen im nächsten Frühjahr anlässlich einer Tagung der Bundesverwaltung zum Thema Evaluation als Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung der Evaluationsstätigkeit des Bundes dienen.

Bitte füllen Sie *für jede* Evaluationsstudie *einen Fragebogen* aus. (Sie erhalten diesen Fragebogen auch auf Diskette, im rtf – Format).

Unter Evaluation wird in diesem Projekt eine Studie verstanden, die Wirkungen von Gesetzen, Programmen, Projekten oder Massnahmen systematisch untersucht, dabei ein empirisches Vorgehen wählt und bewertende Aussagen über Erfolg bzw. Misserfolg macht. Blosser Zustandsbeschreibungen einer Situation (z.B. im Rahmen eines Monitoring) oder Szenarien, die nicht auf empirischen Grundlagen beruhen, sind im Sinne dieser Definition keine Evaluationen.

Bitte führen Sie nur Evaluationsstudien auf, die mindestens teilweise von einer Bundesstelle mitfinanziert oder mitverfasst wurden.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. T. Widmer

Dr. E. Rüegg

**Bitte senden Sie die ausgefüllten Fragebogen (bzw. die entsprechende Diskette) an:**

Peter Neuenschwander, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich,  
Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich

Für Rückfragen: Tel: 01 – 634 38 86; E-Mail: [peneu@pwi.unizh.ch](mailto:peneu@pwi.unizh.ch)

## A Allgemeine Angaben

### 1. Titel der Evaluationsstudie

\_\_\_\_\_

falls zutreffend, interne Verwaltungsnummer: \_\_\_\_\_

### 2. Zuständige Bundesstelle (z.B. Fachbereich, Abteilung, Amt usw.)

\_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

### 3. Zuständige Person (beim Bund)

\_\_\_\_\_

Adresse/Telefon/E-Mail \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 4. Evaluatorin/Evaluator (bei praktisch ausschliesslich intern durchgeführten Studien leer lassen)

Institution/Firma/Büro: \_\_\_\_\_

Adresse/Telefon/E-Mail \_\_\_\_\_

verantwortliche Person \_\_\_\_\_

identisch mit Auskunftsperson? sonst Name: \_\_\_\_\_

5. Evaluationsbeginn (Vertragsabschluss) Monat, Jahr \_\_\_\_\_

falls anderer Arbeitsbeginn: Monat, Jahr \_\_\_\_\_

### 6. (Vorgesehenes) Evaluationsende (Abgabetermin Schlussbericht)

Monat, Jahr: \_\_\_\_\_

### 7. Die Evaluationsstudie wurde

☐ praktisch ausschliesslich extern

☐ mehrheitlich intern

☐ mehrheitlich extern

☐ praktisch ausschliesslich intern

**durchgeführt.**

### 8. Finanzielles Volumen der Evaluationsstudie (extern)

Fr. \_\_\_\_\_

**9. Ausgelöst wurde die Evaluationsstudie durch**

☐

Auftrag, Wunsch der Stelle in Frage 2

☐

Auftrag, Wunsch des Departements

☐

Auftrag, Wunsch des Bundesrats

☐

Auftrag, Wunsch der vorgesetzten Stelle

☐

Auftrag, Wunsch des Parlaments

Falls eine rechtlich verbindliche Evaluationsklausel besteht, bitte genaue Fundstelle:

---

**B Evaluationsgegenstand**

**10. Genaue Bezeichnung des evaluierten Gegenstandes (Programm, Projekt, Massnahme)**

---

**11. Beschreibung der bearbeiteten Fragestellung(en)**

(maximal 1000 Zeichen; falls nötig ein Beiblatt verwenden)

## C Evaluation: Ausrichtung und Methodik

### 12. Wie ist die Evaluationsstudie hauptsächlich ausgerichtet?

☐ ex-ante      ☐ begleitend      ☐ ex-post

### 13. Welchem Zweck dient die Evaluationsstudie hauptsächlich?

☐ **formativ** (Verbesserung des Gegenstandes der Evaluation)      ☐ **summativ** (abschliessende Bewertung für Berichterstattung)

### 14. Welche Ausrichtung hat die Evaluationsstudie? (Mehrfachantwort möglich)

☐ Quervergleich      ☐ Längsvergleich      ☐ Soll-Ist-Vergleich

### 15. Welche Instrumente der Datenerhebung wurden verwendet? (Mehrfachantwort möglich)

☐ Beobachtung      ☐ Dokumentenanalyse  
☐ Interviews (z.B. qualitative Gespräche)      ☐ Verwendung von Sekundärdaten  
☐ Befragung (z.B. standardisierte Fragebogen)      ☐ andere

### 16. Welche Formen der Datenauswertung wurden verwendet?

☐ qualitative Verfahren (z.B. Textinterpretation)  
☐ quantitative Verfahren (z.B. statistische Auswertungen)  
☐ beide

## D Produkte und Verbreitung

### 17. Schlussbericht zur Evaluation

Autor(en): \_\_\_\_\_

Titel: \_\_\_\_\_

### 18. Ist der Schlussbericht

☐ publiziert?      wo: \_\_\_\_\_  
☐ allgemein öffentlich zugänglich?      wo: \_\_\_\_\_  
☐ beschränkt zugänglich?      für wen: \_\_\_\_\_  
☐ nicht zugänglich

**19. Welche Massnahmen werden/wurden zur Verbreitung der Ergebnisse der Evaluationsstudie ergriffen?** (Mehrfachantwort möglich)

- ☐ Direktversand an Beteiligte und Betroffene
- ☐ Zusammenfassung an Beteiligte und Betroffene
- ☐ Zusammenfassung in Broschüre, Schriftenreihe usw.
- ☐ Pressekonferenzen, Pressematerialien
- ☐ andere: \_\_\_\_\_

Angaben zur Publikation: \_\_\_\_\_

**20. Welche Massnahmen zur Umsetzung (Valorisierung) der Ergebnisse der Studie wurden ergriffen?**

---

---

---

**21. Sind Informationen zur Evaluation elektronisch verfügbar?**

Adresse Intranet der Bundesverwaltung: \_\_\_\_\_

Adresse Internet: \_\_\_\_\_

Haben Sie zusätzliche Bemerkungen?

Vielen Dank, dass Sie sich die Mühe genommen haben, den Fragebogen auszufüllen.

## Anhang 2

1	2	3	5	6	9
Nr. Kurztitel der Evaluationsstudie	Bundesstelle	Evaluator	Beginn	Ende	Ausl.
1 Wirkungsanalyse KVG: Risikoausgleich in der Krankenversicherung	BSV	BASS	11.97	11.98	5
2 Wirkungsanalyse KVG: Evaluation der Prämienverbilligung in den Kantonen	BSV	Interface	3.98	11.98	k.A.
3 Analyse des effets de la LAMal: Prestations/Comparaison	BSV	Uni Lausanne, IUMSP	10.98	11.00	5
4 Wirkungsanalyse KVG: Auswirkungen des KVG auf die Versicherer	BSV	INFRAS	12.99	12.00	2
5 Wirkungsanalyse KVG: Auswirkungen des KVG auf die Leistungserbringer	BSV	INFRAS	7.00	4.01	2
6 Wirkungsanalyse KVG: Information der Versicherten	BSV	Prognos AG	12.99	12.00	2
7 Wirkungsanalyse KVG: Auswirkungen des KVG auf die Versicherten	BSV	IHA-GFM	12.99	12.00	2
8 Wirkungsanalyse KVG: Tarife	BSV	INFRAS	9.99	6.00	5
9 Evaluation neuer Formen der Krankenversicherung-Synthese	BSV	Prognos AG	1.90	10.95	2
10 Auswirkung von Leistungsveränderungen in den Sozialversicherungen	BSV	BASS	7.97	12.97	4
11 IDA FiSo 2: Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherung	BSV	Ecoplan	4.97	3.98	5
12 Überprüfung der Prämien genehmigung in der Krankenversicherung	BSV	Schmid, Heinz	11.96	5.97	2
13 11. AHV-Revision-Auswirkungen auf die Renten	BSV	BASS	2.96	10.97	3
14 Hypertonie-Management - Neue Formen der Krankenversicherung	BSV	Prognos AG	7.93	10.97	2
15 Evaluation des Modellversuchs "Drogenabteilung für Jugendliche im Massnahmenvollzug"	BJ, StMV	Institut für Suchtforschung (ISF)	9.93	3.97	6
16 Modellversuch "Arbeitsprogression"	BJ, StMV	Uni Bern, Institut f. Psychologie	1.94	12.98	6
17 Evaluation "Modellversuch GA" Kanton Zürich	BJ, StMV	e&e	1.96	3.00	6
18 Evaluation "Modellversuch Regensdorf/Pöschwies"	BJ, StMV	e&e	6.89	10.95	6
19 Verlängerung der Halbgefangenschaft: Evaluation "Modellversuch Halbgefangenschaft"	BJ, StMV	e&e	8.93	4.99	6
20 Auswertung des Modellversuchs "Sozialpädagogische Modellstation-SOMOSA"	BJ, StMV	PSIN	1.94	4.99	6
21 Evaluation des Modellversuchs "Suchttherapiezentrum für Drogenabhängige START AGAIN"	BJ, StMV	START AGAIN	6.95	11.98	6
22 Evaluation cantonale du "travail d'intérêt général" - TIG	BJ, StMV	Uni Lausanne, IPSC	1.93	12.96	6
23 MV "Umweltbezogene Ausbildung für arbeitslose weibliche Jugendliche" der Jugendstätte Bellevue	BJ, StMV	Uni Konstanz, Fachgruppe Psychologie	1.98	12.02	6
24 "BEO-Sirius"	BJ, StMV	Uni Bern, Institut f. Sozial- und Präventivmedizin	7.00	12.04	6
25 Grundausswertung des Modellversuches der Kantone BS, BL, BE und der Kantone VD, GE, TI	BJ, StMV	e&e	9.99	12.04	6
26 Evaluation du projet pilote d'intégration d'enfants	BJ, StMV	CVRP	8.98	10.01	6
27 Lernprogramme als neue Interventionsform in der Strafjustiz	BJ, StMV	Institutionsberatung	10.99	7.04	6
28 Evaluation de l'expérience vaudoise Rimeille FM (formule modulaire)	BJ, StMV	EPFL, IREC	9.96	12.00	6
29 Evaluation des Berner Modellversuches "Tataufbereitung und Wiedergutmachung (TaWi)"	BJ, StMV	Uni Bern, Institut f. Psychologie	9.00	2.03	6
30 Aide aux victimes d'infraction en Suisse (centres LAVI)	BJ, RSPM	Uni Lausanne, IPSC	5.00	9.00	1
34 Die Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz in den Jahren 1993 bis 1998	BJ, RSPM	Uni Bern, Institut f. Strafrecht und Kriminologie	6.99	12.99	1
35 Le point de vue des victimes sur l'application de la LAVI	BJ, RSPM	CETEL	2.95	8.95	1
36 La protection de la victime dans la procédure pénale	BJ, RSPM	CETEL	2.97	9.97	1
37 Anfangsinformation und -betreuung von Opfern (Soforthilfe)	BJ, RSPM	DAB	5.99	10.99	1

## Anhang 2

	10	12	13	14	14	14	15	15	15	15	15	15	16
Nr.	Evaluumdum	Ausr.l	Zweck	quer	längs	soll/ist	Beob	Dokanal	Int.	Sekund	Befr	andere	Ausw.
1	Risikoausgleich	3	2	0	0	1	0	0	1	1	0	0	2
2	KVG, Art. 65	2	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	3
3	KVG (Leistungskatalog)	3	2	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1
4	KVG	2	2	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1
5	KVG	2	2	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1
6	KVG Art. 16	2	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	3
7	KVG	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
8	KVG	2	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	3
9	Alternative Versicherungsformen KVG	2	2	1	0	0	0	0	1	1	1	0	3
10	Auswirkungen von Leistungsveränderungen	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
11	Reformen der Sozialversicherungen	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
12	KVG Art. 61	3	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	3
13	AHV-Rentenalter	1	2	1	0	0	0	1	0	1	0	0	2
14	alternative Versicherungsformen	3	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
15	Modellversuch	3	3	0	1	1	0	0	1	0	1	0	3
16	Modellversuch	3	3	0	1	1	0	0	1	1	1	0	3
17	Modellversuch	4	k.A.	1	1	1	0	0	1	1	1	0	3
18	Modellversuch	4	k.A.	0	1	1	1	1	1	1	1	0	3
19	Modellversuch	3	3	1	1	0	0	0	1	1	1	0	3
20	Modellversuch	4	3	1	1	1	0	1	1	1	1	0	3
21	Modellversuch	3	3	0	0	1	0	1	1	0	1	0	3
22	Modellversuch	4	k.A.	1	1	0	0	1	0	0	1	0	2
23	Modellversuch	4	3	1	1	1	0	1	0	1	1	0	2
24	Modellversuch	4	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	3
25	Modellversuch	4	3	1	1	1	0	0	1	1	1	0	3
26	Modellversuch	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	3
27	Modellversuch	4	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	2
28	Modellversuch	4	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	3
29	Modellversuch	4	3	1	1	1	0	0	1	0	1	0	3
30	Opferhilfe	3	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
34	Opferhilfe	3	2	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1
35	Opferhilfegesetz	2	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	3
36	Opferhilfegesetz	2	3	1	1	1	0	1	1	0	1	0	3
37	Opferhilfegesetz	2	3	1	1	1	0	1	1	0	0	0	2

## Anhang 2

17		17	20	20	20	20	20
Nr.	Autor	Kurztitel der Publikation	Direktvers	Zsfassl	Zsfassll	Presse	andere
1	Spycher, S. (BASS) (1999)	Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung	1	1	1	1	0
2	Balthasar, A. (Interface) (1998)	Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen	1	0	0	1	0
3							
4							
5							
6							
7							
8	Infras	Auswirkungen des KVG im Tarifbereich					
9	Baur, R. et al. (Prognos AG) (1998)	Evaluation neuer Formen der Krankenversicherung					
10	Bauer, T. (BASS) (1998)	Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung					
11	Müller, A. et al. (1998)	Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen-DYNASWISS	1	1	1	1	0
12	Schmid, H.	Prämiengenehmigung in der Krankenversicherung					
13	Spycher, S. (BASS) (1997)	Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters	0	0	1	0	0
14	Stock, J. et al. (Prognos 1998)	Hypertonie-Management. Ein Praxisvergleich zwischen traditionellen Praxen und HMOs	0	0	1	0	0
15	Dobler-Mikola, A. et al.	Evaluation des Pilotversuchs "Abteilung für drogengefährdete Jugendliche"	1	0	1	0	0
16	Mühlemann, Th. (1999)	Arbeitsprogression. Schlussbericht zum Modellversuch im Massnahmenzentrum St. Johannsen	1	0	1	1	0
17							
18	e&e (1999)	Modellversuche im Altbauprovisorium der Strafanstalt Regensdorf	1	1	1	1	0
19	e&e (1999)	Modellversuch Verlängerung Halbgefängenschaft	1	0	1	0	0
20	Dittrich, A. et al. (1999)	Schlussbericht zum Modellversuch "Sozialpädagogisch-psychiatrische Modellstation SOMOSA"	1	0	1	0	0
21	Studer, U.M. (1998)	Verlangen, Süchtigkeit und Tiefensystemik	1	1	1	0	1
22	Killias, Martin (1997)	Le travail d'intérêt général dans le canton de Vaud	1	1	1	0	0
23							
24							
25							
26							
27							
28							
29							
30	Killias, M. et al.	Aide aux victimes d'infraction en Suisse (centres LAVI). Bref rapport de situation sur la base des enquêtes nationales de victimisation 1998 et 2000	0	0	0	0	1
34	Kunz, K.-L. et al.	Die Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz in den Jahren 1993 bis 1998	1	0	0	0	1
35	Roth, R. et al.	Le point de vue des victimes sur l'application de la LAVI	1	1	0	1	0
36	Roth, R. et al.	La protection de la victime dans la procédure pénale	1	1	0	1	0
37	Gisler, P. et al.	Anfangsinformation und -betreuung von Opfern (Soforthilfe): Das Zusammenspiel von Polizei, Beratungsstellen und weiteren AkteurInnen.	1	1	0	1	1



## **Leitfaden für Evaluationsverantwortliche**

### **Einleitung**

Untersuchung ist bekannt (Brief/Telefonat); sonst:

- Auftrag der BK (VKB) Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund im Hinblick auf eine Tagung BK/EPA anfangs 2001.
- bei zwei Ämtern (BJ und BSV) Erhebung der durchgeführten Evaluationen; bei 8 Ämtern Gespräche mit Direktion und mit Evaluationsverantwortlichen.

### **Definitive Fragen**

Welche Funktionen haben Evaluationen?

Was sind aus Ihrer Sicht Evaluationen?

Welche Erwartungen haben Sie an Evaluationen? (Entscheidungsgrundlagen, organisatorisches Lernen, Berichterstattung, Legitimation)

Wann (bei welchen Anlässen) werden sie in Auftrag gegeben? (Motive: Krise, Politiker, Auftrag usw.)

Verhältnis von Evaluationen zu anderen Formen des Feedbacks über Programmwirkungen (intuitives Wissen, Politiker, Lobby, Medien)?

### **Durchführung von Evaluationen**

Welches ist Ihre Rolle bei einer Evaluation?

Wer gibt den Auftrag?

Auswahl der Evaluatoren?

Auswahl der Evaluationsart? (intern – extern)

Begleitung des Evaluationsprozesses; wie werden Evaluationen normalerweise durchgeführt?

Abschluss der Evaluation und welche Ergebnisse an wen?

Voraussetzungen für erfolgreiche Durchführung von Evaluationen?

Qualitätssicherung der Evaluationen: welche Vorkehrungen getroffen?

### **Valorisierung von Evaluationen**

Welche Wirkungen hatten die in Ihrer Einheit durchgeführten Evaluationen

Gibt es spezifische Einrichtungen, um von Evaluationen optimal zu profitieren?

Wie werden Evaluationen in Entscheidungen des Amtes eingebaut?

Wer entscheidet über die Breite der Verwendung von Evaluationsergebnissen?

Beispiele von besonders erfolgreichen, besonders erfolglosen Evaluationen (aus Ihrem Bereich)?

### **Stärken und Schwächen der institutionalisierten Evaluationen**

Welches sind die zentralen Probleme bei den von Ihnen durchgeführten/veranlassten Evaluationen?

Welches sind die Stärken der Evaluationen Ihrer Amtsstelle?

Was möchten Sie am Ablauf von Evaluationen in Ihrer Organisation ändern?

### **Zukunftsperspektiven**

Wie könnte man die Qualität und Wirksamkeit von Evaluationen verbessern?

### **Spezialfragen an Evaluationsdienste/Produzenten**

Seit wann gibt es Ihren Dienst?

Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? (Mitarbeiter, Finanzen)

Bitte um Organigramm (Ansiedlung innerhalb der Organisation)

Gab es organisatorische Veränderungen?

Sind solche vorgesehen (Art. 170 BV)?

Welche Evaluationen wurden in den letzten fünf Jahren durchgeführt? (Liste?)

Mit wem sprechen?

Wo Einsichtnahme in Dokumente zur Erhebung der durchgeführten Evaluationen?

## **Leitfaden für Mitglieder der Amtsdirektionen**

### **Einleitung**

Untersuchung ist bekannt (Brief/Telefonat); sonst:

- Auftrag der BK (VKB) Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund im Hinblick auf eine Tagung BK/EPA anfangs 2001.
- bei zwei Ämtern (BJ und BSV) Erhebung der durchgeführten Evaluationen; bei vielen Ämtern Gespräche mit Direktion und mit Evaluationsverantwortlichen.

### **Definitive Fragen**

Welche Funktionen haben Evaluationen?

Was sind aus Ihrer Sicht Evaluationen?

Welche Erwartungen haben Sie an Evaluationen? (Entscheidungsgrundlagen, organisatorisches Lernen, Berichterstattung, Legitimation)

Wann (bei welchen Anlässen) werden sie in Auftrag gegeben? (Motive: Krise, Politiker, Auftrag usw.)

Verhältnis von Evaluationen zu anderen Formen des Feedbacks über Programmwirkungen (intuitives Wissen, Politiker, Lobby, Medien)?

### **Durchführung von Evaluationen**

Welches ist Ihre Rolle bei einer Evaluation?

Wer gibt den Auftrag?

Auswahl der Evaluatoren?

Auswahl der Evaluationsart? (intern – extern)

Begleitung des Evaluationsprozesses; wie werden Evaluationen normalerweise durchgeführt?

Abschluss der Evaluation und welche Ergebnisse an wen?

Voraussetzungen für erfolgreiche Durchführung von Evaluationen?

Qualitätssicherung der Evaluationen: welche Vorkehrungen getroffen?

### **Valorisierung von Evaluationen**

Welche Wirkungen hatten die in Ihrer Einheit durchgeführten Evaluationen?

Gibt es spezifische Einrichtungen, um von Evaluationen optimal zu profitieren?

Wie werden Evaluationen in Entscheidungen des Amtes eingebaut?

Wer entscheidet über die Breite der Verwendung von Evaluationsergebnissen?

Beispiele von besonders erfolgreichen, besonders erfolglosen Evaluationen?

### **Stärken und Schwächen der institutionalisierten Evaluationen**

Welches sind die zentralen Probleme bei den von Ihnen durchgeführten/veranlassten Evaluationen?

Was möchten Sie am Ablauf von Evaluationen in Ihrer Organisation ändern?

### **Zukunftsperspektiven**

Wie könnte man die Qualität und Wirksamkeit von Evaluationen verbessern?

## **Leitfaden für die Generalsekretariate**

### **Einleitung**

Untersuchung ist bekannt (Brief/Telefonat); sonst (s.o.)

### **Definitorische Fragen**

Welche Funktionen haben Evaluationen?

Was sind aus Ihrer Sicht Evaluationen?

Welche Erwartungen haben Sie an Evaluationen? (Entscheidungsgrundlagen, organisatorisches Lernen, Berichterstattung, Legitimation)

Wann (bei welchen Anlässen) werden sie in Auftrag gegeben? (Motive: Krise, Politiker, Auftrag usw.)

Verhältnis von Evaluationen zu anderen Formen des Feedbacks über Programmwirkungen (intuitives Wissen, Politiker, Lobby, Medien)?

### **Durchführung von Evaluationen**

Welches ist Ihre Rolle bei einer Evaluation?

Haben Sie einen Überblick über Evaluationen im Departement?

Geben Sie selbst Aufträge für Evaluationen; regen Sie solche an?

Nehmen Sie Einfluss auf Auswahl der Evaluatoren und Art der Evaluation (intern – extern)?

Wie erhalten Sie Kenntnis von Ergebnissen von Evaluationen?

Qualitätssicherung der Evaluationen: welche Vorkehrungen getroffen?

### **Valorisierung von Evaluationen**

Welche Wirkungen hatten die in Ihrer Einheit durchgeführten Evaluationen?

Gibt es spezifische Einrichtungen, um von Evaluationen optimal zu profitieren?

Wie werden Evaluationen in Entscheidungen des Departements eingebaut?

Wer entscheidet über die Breite der Verwendung von Evaluationsergebnissen?

Beispiele von besonders erfolgreichen, besonders erfolglosen Evaluationen?

### **Stärken und Schwächen der institutionalisierten Evaluationen**

Welches sind die zentralen Probleme bei der Nutzung der durchgeführten/veranlassten Evaluationen in Ihrem Departement?

Braucht es departementale und überdepartementale Koordination von Evaluationen? Welche Form?

### **Zukunftsperspektiven**

Wie könnte man die Qualität und Wirksamkeit von Evaluationen verbessern?

Wie schätzen Sie die Notwendigkeit von überdepartemental koordinierten Evaluationen ein?

### **Leitfadengestützte Interviews: Liste der Gesprächspartner**

Aeschimann, Stefan, Generalsekretär EVD, 20.11.2000

Albrecht, Martin, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, Parlamentsdienste, 21.12.2000

Balastèr, Peter, Wachstumspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft, 8.11.2000

Bardin Arigoni, Gabriella, Stv. Generalsekretärin EDI, 23.8.2000

Baumgartner, Urs, Finanz- und Rechnungswesen, Eidgenössische Finanzverwaltung, 21.11.2000

Bötsch, Manfred, Direktor, Bundesamt für Landwirtschaft, 17.10.2000

Brunetti, Aymo, Mitglied der Geschäftsleitung, Staatssekretariat für Wirtschaft, 8.11.2000

Busslinger, Jules, Stv. Generalsekretär EFD, 21.12.2000

Bussmann, Werner, Gesetzesevaluation, Bundesamt für Justiz, 6.6.2000

Cléménçon, Renate, Modellversuche Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz, 6.6.2000

Curti, Monica, Arbeitsmarktpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft, 16.11.2000

Fust, Walter, Direktor, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, 21.12.2000

Gantner, Urs, Direktzahlungen, Bundesamt für Landwirtschaft, 21.9.2000

Gärtner, Ludwig, Wirtschaft, Grundlagen, Forschung, Bundesamt für Sozialversicherung, 9.6.2000

Ghermi, Peter, Evaluationsverantwortlicher, Bundesamt für Energie, 30.10.2000

Girardin, Benoit, Strategisches Controlling, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, 17.11.2000

Gnesa, Eduard, Stv. Generalsekretär EJPD, 13.12.2000

Grüter, Kurt, Direktor Eidgenössische Finanzkontrolle, 21.12.2000

Gujer, Hans-Ulrich, Ökologische Direktzahlungen, Bundesamt für Landwirtschaft,, 21.9.2000

Gut, Juan Felix, Generalsekretär VBS, 30.11.2000

Jeanrenaud, Pascal, Finanzdienst IV, Eidgenössische Finanzverwaltung, 16.11.2000

Kaufmann, Claudia, Generalsekretärin EDI, 23.8.2000

Kühne, Armin, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, FLAG, Eidgenössische Finanzkontrolle, 21.12.2000

Läubli-Loud, Marlène, Evaluationsdienst, Bundesamt für Gesundheit, 3.10.2000

Litscher, Thomas, Generalsekretär EDA, 29.11.2000

Locher, Ueli, Vizedirektor, Bundesamt für Gesundheit, 22.11.2000

Mäder, Beat, Finanzdienst I, Eidgenössische Finanzverwaltung, 3.11.2000

Mader, Luzius, Vizedirektor, Bundesamt für Justiz, 27.6.2000

Meier, Peter, Strategisches Controlling, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, 17.11.2000

Piller, Otto, Direktor, Bundesamt für Sozialversicherung, 3.7.2000

Saurer, Peter, Vizedirektor, Eidgenössische Finanzverwaltung, 21.11.2000

## Anhang 4

Schmid, Hans-Luzius, Stv. Direktor, Bundesamt für Energie, 30.10.2000

Tobler, Andreas, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Parlamentsdienste, 21.12.2000

Ummel, Hannes, Modellversuche Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz, 6.6.2000

Wallart, Nicolas, Wachstumspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft, 8.11.2000

Werder, Hans, Generalsekretär UVEK, 15.12.2000

Wicki, Martin, Wirtschaft, Grundlagen, Forschung, Bundesamt für Sozialversicherung, 9.6.2000

Wieser, Reto, Strategisches Controlling, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, 17.11.2000

Zuber, Marc, Produktion und Internationales, Bundesamt für Landwirtschaft, 17.10.2000

Zürcher, Boris, Arbeitsmarktpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft, 3.11.2000

## Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (1991): Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlußbericht an das EJPD, Oktober 1991. Bern: BJ.

Balthasar, Andreas (2000a): Energie 2000. Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation. Chur und Zürich: Rüegger.

Balthasar, Andreas / Bächtiger, Christine (2000b): Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik. Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung. Berichte des NFP 41 „Verkehr und Umwelt“, Bericht D14. Bern: EDMZ.

Bundesamt für Justiz (1996): Zusammenstellung der bei den Dienststellen des Bundes in der Legislaturperiode 1991-1995 durchgeführten, in Auftrag gegebenen oder durch Beiträge unterstützten Studien über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns. Bern: BJ. (mimeo)

Bundesamt für Justiz (1999): Zusammenstellung rechtlicher Vorkehren für die Evaluation. Stand: Mai 1999. Bern: BJ.

Bussmann, Werner (1996): „Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsanalysen des Bundes 1991-1995“. In: SEVAL-Bulletin, No. 2 (November 1996): 2-4.

Curti, Monica / Robert, Geneviève (1999): L'évaluation de la politique active du marché du travail. In: SEVAL-Bulletin, No. 12

Curti, Monica / Zürcher, Boris (2000): Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Die Volkswirtschaft 4/2000: 6-10.

Klöti, Ulrich / Schneider, Gerald (1989): Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers. Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Bedeutung von Wirkungsanalysen im Schweizer Legiferierungsprozess. Grösch: Rüegger.

Mertens, Donna M. (2000): "Institutionalizing Evaluation in the United States of America." In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Opladen: Leske + Budrich: 41-56.

Scharpf, Fritz W. (1993): „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen.“ In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 57-83.

Widmer, Thomas (1996): Meta-Evaluation: Kriterien zur Bewertung von Evaluationen. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt.

Widmer, Thomas (2000a): „Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird.“ In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske + Budrich: 77-102.

Widmer, Thomas / Beywl, Wolfgang (2000): „Die Übertragbarkeit der Evaluationsstandards auf unterschiedliche Anwendungsfelder.“ In: Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Hrsg.): Handbuch der Evaluationsstandards. 2., durchgesehene Auflage. Opladen: Leske + Budrich: 243-57.

Widmer, Thomas / Landert, Charles / Bachmann, Nicole (1999): Von der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) empfohlene Evaluationsstandards. Bern / Genève: SEVAL.

Widmer, Thomas / Rothmayr, Christine / Serdült, Uwe (1996): Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen. Chur und Zürich: Rüegger.

Worthen, Blaine R. (1995): Some observations about the institutionalization of evaluation. In: Evaluation Practice Vol. 16, Nr. 1: 29ff.

Zimmermann, Willi / Kolly, Doris / Mahon, Pascal (1989): Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Bern: EJPD.